

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429

"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione"

aprile 2014
n. 133



servizio studi del Senato



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 1429**

"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione"

aprile 2014
n. 133

AVVERTENZA

Il presente *dossier* illustra, secondo il taglio consueto delle "schede di lettura", il disegno di legge costituzionale A.S. 1429¹ "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*".

Peraltro, la tipologia della "scheda", che include tradizionalmente anche il riferimento agli eventuali profili di compatibilità costituzionale delle norme in esame, si presenta con aspetti di peculiarità nei confronti di norme che sono esse stesse di natura costituzionale, ed anzi in gran parte di novella della Costituzione. L'intento delle "schede" è tuttavia inalterato, rispetto a quello, consueto, consistente nel favorire una lettura il più agevole possibile delle norme all'esame, comunque corredata di talune sintetiche informazioni con riferimento - a parte possibili questioni interpretative - ai testi di riforma definiti ma non definitivamente approvati nel corso delle precedenti legislature, al panorama comparato e ad altri elementi come, tra gli altri, la giurisprudenza costituzionale.

Posti l'ampiezza, la complessità e il rilievo della proposta normativa, a fronte del tempo a disposizione, si è ritenuto di sottolineare - a proposito di alcune osservazioni al testo - che si tratta, talora, di osservazioni "*a prima lettura*": una precisazione che va in effetti estesa all'intero *dossier*, specie in riferimento alle schede relative alle materie di cui all'art. 117 novellato, dove non è agevole sintetizzare una giurisprudenza costituzionale spesso assai ampia e complessa.

Sui temi della riforma istituzionale si rinvia alla documentazione già prodotta dal Servizio studi e riportata nella Nota Breve: "[Riforme istituzionali: la documentazione del Servizio Studi con i riferimenti ipertestuali](#)".

Della segnalazione di omissioni e inesattezze nel presente *dossier* si è grati fin d'ora, anche ai fini di una nuova edizione.

¹ *Congiunzioni al 20 aprile 2014*: S.7, S.12, S.35, S.67, S.68, S.125, S.127, S.143, S.196, S.238, S.253, S.261, S.279, S.305, S.332, S.339, S.414, S.436, S.543, S.574, S.702, S.732, S.736, S.737, S.877, S.878, S.879, S.907, S.1038, S.1057, S.1193, S.1195, S.1264, S.1265, S.1273, S.1274, S.1280, S.1281, S.1355, S.1368, S.1392, S.1395, S.1397, S.1406, S.1408, S.1414, S.1415, S.1416, S.1420, S.1426, S.1429, S.1454; nonché: petiz. n. 180, petiz. n. 269, petiz. n. 429, petiz. n. 446, petiz. n. 447, petiz. n. 465, petiz. n. 486, petiz. n. 575, petiz. n. 579, petiz. n. 661, petiz. n. 682, petiz. n. 716, petiz. n. 973, petiz. n. 1023, petiz. n. 1075, petiz. n. 1113, petiz. n. 1146, petiz. n. 1151, petiz. n. 1184, petiz. n. 1191.

INDICE

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SCHEDE DI LETTURA..... | 13 |
| Articolo 1 (<i>Art. 55 - funzioni delle Camere</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 15 |
| Articolo 2 (<i>Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 27 |
| Articolo 3 (<i>Art. 60 - Durata della Camera dei deputati</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 33 |
| Articolo 4 (<i>Art. 66 - Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 37 |
| Articolo 5 (<i>Art. 67 - Vincolo di mandato</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 41 |
| Articolo 6 (<i>Art. 68 - Prerogative dei parlamentari</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 43 |
| Articolo 7 (<i>Art. 69 - Indennità parlamentare</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 47 |
| Articolo 8 (<i>Art. 70 - Procedimento legislativo</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 49 |
| Articolo 9 (<i>Art. 71 - Iniziativa legislativa</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 59 |
| Articolo 10 (<i>Art. 72 – Il procedimento legislativo: segue</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 63 |
| Articolo 11 (<i>Art. 74 - Rinvio delle leggi di conversione</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 69 |
| Articolo 12 (<i>Art. 77 - Disposizioni in materia di decretazione d’urgenza</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 73 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Articolo 13 (<i>Art. 78 - Deliberazione dello stato di guerra</i>) Scheda di lettura..... | 77 |
| Articolo 14 (<i>Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto</i>) Scheda di lettura..... | 79 |
| Articolo 15 (<i>Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali</i>) Scheda di lettura..... | 81 |
| Articolo 16 (<i>Art. 82 - Inchieste parlamentari</i>) Scheda di lettura..... | 83 |
| Articolo 17 (<i>Art. 83 - delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica</i>) Scheda di lettura..... | 87 |
| Articolo 18 (<i>Art. 85 - elezione del Presidente della Repubblica</i>) Scheda di lettura..... | 89 |
| Articolo 19 (<i>Art. 86 - Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica</i>) Scheda di lettura..... | 91 |
| Articolo 20 (<i>Art. 88 - scioglimento della sola Camera dei deputati</i>) Scheda di lettura..... | 93 |
| Articolo 21 (<i>Art. 94 - Fiducia al Governo</i>) Scheda di lettura..... | 95 |
| Articolo 22 (<i>Art. 96 - Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione</i>) Scheda di lettura..... | 97 |
| Articolo 23 (<i>Soppressione del CNEL</i>) Scheda di lettura..... | 99 |
| Articolo 24 (<i>Art. 114 - Abolizione delle Province</i>) Scheda di lettura..... | 103 |
| Articolo 25 (<i>Art. 116, terzo comma - particolari autonomie regionali</i>) Scheda di lettura..... | 105 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Articolo 26, comma 1 (<i>Art. 117, primo comma - vincoli alla potestà legislativa statale e regionale</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 113 |
| Articolo 26, comma 2 (<i>Art. 117, secondo comma - "materie" e "funzioni"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 115 |
| Articolo 26, comma 2, lettera b) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. e) - "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 117 |
| Articolo 26, comma 2, lettera c) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme generali sul procedimento amministrativo"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 121 |
| Articolo 26, comma 2, lettera c) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 123 |
| Articolo 26, comma 2, lettera d) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. m) - "tutela della salute"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 125 |
| Articolo 26, comma 2, lettera d) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. m) - "sicurezza alimentare"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 129 |
| Articolo 26, comma 2, lettera d) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. m) - "tutela e sicurezza del lavoro"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 131 |
| Articolo 26, comma 2, lettera e) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. n) - "istruzione universitaria; ordinamento scolastico"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 133 |
| Articolo 26, comma 2, lettera e) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. n) - "la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica "</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 137 |
| Articolo 26, comma 2, lettera f) (<i>Art. 117, secondo comma, lett. o) - "previdenza complementare e integrativa"</i>) | |
| Scheda di lettura..... | 139 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Articolo 26, comma 2, lettera g) (Art. 117, secondo comma, lett. p) - "ordinamento, organi di governo e legislazione elettorale dei Comuni") | |
| Scheda di lettura..... | 141 |
| Articolo 26, comma 2, lettera h) (Art. 117, secondo comma, lett. q) - "commercio con l'estero") | |
| Scheda di lettura..... | 143 |
| Articolo 26, comma 2, lettera i) (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "ambiente, ecosistema") | |
| Scheda di lettura..... | 145 |
| Articolo 26, comma 2, lettera i) (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "beni culturali e paesaggistici") | |
| Scheda di lettura..... | 149 |
| Articolo 26, comma 2, lettera i) (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sulle attività culturali") | |
| Scheda di lettura..... | 153 |
| Articolo 26, comma 2, lettera i) (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sul turismo") | |
| Scheda di lettura..... | 155 |
| Articolo 26, comma 2, lettera i) (Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sull'ordinamento sportivo") | |
| Scheda di lettura..... | 157 |
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento delle professioni intellettuali ...") | |
| Scheda di lettura..... | 159 |
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento ... della comunicazione") | |
| Scheda di lettura..... | 161 |
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. u) - "governo del territorio") | |
| Scheda di lettura..... | 165 |
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. u) - "sistema nazionale e protezione civile") | |
| Scheda di lettura..... | 169 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. v) - "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia") | |
| Scheda di lettura..... | 173 |
| Articolo 26, comma 2, lettera l) (Art. 117, secondo comma, lett. z) - "infrastrutture e trasporti") | |
| Scheda di lettura..... | 177 |
| Articolo 26, comma 3 (Art. 117 - Potestà legislativa concorrente - soppressione) | |
| Scheda di lettura..... | 181 |
| Articolo 26, comma 3 (Art. 117, quarto comma - Potestà legislativa regionale) | |
| Scheda di lettura..... | 187 |
| Articolo 26, comma 3 (Art. 117, nuovo quinto comma - la "clausola di supremazia") | |
| Scheda di lettura..... | 191 |
| Articolo 26, comma 3 (Art. 117, comma quinto - Potestà legislativa delegata alle Regioni) | |
| Scheda di lettura..... | 199 |
| Articolo 26, comma sesto (Art. 117, comma sesto - Potestà regolamentare) | |
| Scheda di lettura..... | 201 |
| Articolo 27 (Art. 118 - Funzioni amministrative) | |
| Scheda di lettura..... | 203 |
| Articolo 28 (Art. 119 - Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione) | |
| Scheda di lettura..... | 207 |
| Articolo 29 (Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali) | |
| Scheda di lettura..... | 211 |
| Articolo 30 (Art. 126 - Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali) | |
| Scheda di lettura..... | 213 |
| Articolo 31 (Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale) | |
| Scheda di lettura..... | 217 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Articolo 32 <i>(Artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 - Disposizioni consequenziali e di coordinamento)</i> | |
| Scheda di lettura..... | 223 |
| Articolo 33 <i>(Disposizioni transitorie)</i> | |
| Scheda di lettura..... | 237 |
| Articolo 34 <i>(Disposizioni finali)</i> | |
| Scheda di lettura..... | 243 |
| Articolo 35 <i>(Entrata in vigore)</i> | |
| Scheda di lettura..... | 245 |

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Art. 55 - funzioni delle Camere)

Art. 55 - Testo vigente

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 55 - Testo modificato

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato **delle Autonomie.**

Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.

La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

Il Senato delle Autonomie rappresenta le Istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni.

Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Identico.

L'articolo 1 del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 d'iniziativa governativa riscrive dell'articolo 55 della Costituzione.

Reca una elencazione delle funzioni di un Senato profondamente rivisitato nella struttura ed attività, nonché alcune enunciazioni che toccano i rami 'alti' del costituzionalismo, in tema di rappresentanza e funzioni parlamentari.

➤ *La denominazione di "Senato della Repubblica" è modificata in "Senato delle Autonomie".*

Si punta così a marcare una complessiva funzione e legittimazione, differenziate rispetto a quelle della Camera dei deputati.

Si dirà di qui a breve che il "Senato delle Autonomie" (non altrimenti qualificate) rappresenta le Istituzioni "territoriali", ma la novellata denominazione non specifica, in sé, di quali "autonomie" si tratti.

La dizione di "Repubblica" - che attualmente caratterizza il Senato "della Repubblica" - già coinvolge, a norma dell'articolo 114 della Costituzione, i Comuni, [le Province], le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato", vale a dire le espressioni territoriali elencate in ordine ascendente.

In Costituzione vi è richiamo anche ad altre forme di autonomia (come nell'articolo 33 ultimo comma, circa le "istituzioni di alta cultura, università, ed accademie"), e nel progetto è altrove prevista la presenza di senatori non già elettivi di secondo grado bensì di nomina presidenziale; ma tale scelta presidenziale è basata su altissimi meriti nell'illustrazione della Patria in campo sociale, scientifico, artistico e letterario, senza fare diretto ed esclusivo riferimento alle istituzioni accademiche dotate dell'autonomia di cui all'articolo 33.

Sulla denominazione di "Senato della Repubblica", vi fu qualche dibattito in Assemblea Costituente.

Nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, la denominazione di Senato fu contestata da Terracini (sia "perché la seconda Camera che ora si crea non ha nulla a che fare col soppresso Senato, né per il modo di formazione, né per il modo di funzionamento", sia perché "questa denominazione non potrebbe non richiamare alla mente il ricordo di un triste periodo di asservimento politico"), difesa invece da Mortati ("sia per ragioni storiche, sia perché non ritiene che nelle responsabilità spettanti ai vecchi corpi rappresentativi per l'avvento e la perpetuazione del regime fascista quella gravante sul Senato sia maggiore dell'altra spettante alla Camera dei Deputati, alla quale nessuno pensa di mutare il nome", sicché "non trova serie ragioni perché si debba rinunciare ad un nome a cui sono legati tanti ricordi di saggezza e di benemeranza"). Lussu si dichiarò per il cambiamento del nome, ritenendo il Senato screditato sotto il regime fascista; di segno opposto l'opinione di Codacci-Pisanelli; Einaudi propose "Camera dei Senatori", in quanto più anziani rispetto ai deputati.

Le votazioni in Seconda Commissione diedero un risultato piuttosto confuso: furono respinte sia la proposta di conservare il nome di "Senato" alla Seconda Camera, sia la dicitura "Camera dei Senatori", sia "Seconda Camera", sia "Camera delle Regioni" (seduta del 19 dicembre 1946).

La questione fu demandata all'Assemblea, dove giunse la proposta: "Camera del Senato". Gli interventi di Codacci-Pisanelli e Lussu (rispettivamente il 10 e 15 settembre 1947) ribadirono le posizioni già espresse. In difesa del nome Senato intervenne Nitti ((il 16 settembre: "Non bisogna considerare la seconda Camera come un ornamento costituzionale. La seconda Camera è una necessità. Nel progetto di Costituzione è ammessa. Abbiamo cominciato però con offenderla, perché nel nostro progetto che esaminiamo, il nostro Senato ha avuto un nome sconcio: è chiamato «Camera del Senato». E chi ha pensato a un simile orrore, non dirò errore? Ma come!

«Senato» è un nome glorioso. In tutte le strade di Roma troviamo ancora scritto *Senatus Populusque Romanus*. Nell'America stessa la seconda Camera si chiama Senato; tutti i grandi popoli che hanno voluto costituire un'Assemblea hanno cercato di chiamarla Senato. Il più grande tragico, Shakespeare, ammiratore di Roma e incurante delle precisazioni della storia, attribuisce a tutti i grandi popoli, a cominciare da Atene, un Senato").

Il 23 settembre 1947, l'Assemblea Costituente votò (per parti separate) un emendamento a firma di due esponenti repubblicani, Macrelli e De Vita, inteso a sostituire "Camera dei senatori" con "Senato della Repubblica". La proposta fu approvata.

➤ *"Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione".*

I senatori cessano, secondo il dispositivo del disegno di legge, di condividere insieme con i deputati la rappresentanza della Nazione *ex* articolo 67 della Costituzione (l'unico articolo della Carta che espressamente si riferisca alla rappresentanza politica), il quale, nel testo attualmente vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione, intesa come la vivente collettività del popolo.

La riscrittura dell'articolo 67, operata dal disegno di legge, mantiene anche per i membri del Senato il solo divieto di mandato imperativo.

Esclusivamente i deputati dunque rappresentano la Nazione secondo il disegno di legge, non già i senatori i quali sono - *rectius*, *l'assemblea Senato è - rappresentanza delle "istituzioni territoriali" (benché per una parte composto di membri di nomina presidenziale, scelti su altra base).*

Perché rappresentanza della Nazione si abbia, nell'accezione di cui all'articolo 67 della Costituzione vigente, è necessaria una provenienza da periodiche elezioni popolari. *Una elettività di secondo grado, nell'ambito di membri comunque eletti dal corpo elettorale, potrebbe ritenersi di per sé non preclusiva di rappresentanza della nazione.*

Nell'esperienza comparata una rappresentatività territoriale di per sé non esclude una rappresentatività del popolo-nazione. Lo testimonia la Costituzione spagnola, secondo la quale le Cortes (ossia ambedue i rami del Parlamento: Congresso dei deputati e Senato) "rappresentano il popolo spagnolo", ed insieme il Senato "è la Camera di rappresentanza territoriale". In altro Stato federale, il Belgio, dove il Senato è territoriale (in ampia parte di secondo grado, in altra fin di 'terzo grado' in quanto membri cooptati dai primi - questo con la riforma costituzionale del 2014), "i membri delle due Camere rappresentano la nazione". Nei Paesi Bassi, dove il Senato (Prima Camera) è elettivo indiretto (da parte degli Stati provinciali, sorta di consigli provinciali), il Parlamento composto da ambedue le Camere rappresenta "tutto il popolo olandese". In Francia, il Senato "assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica", al contempo però si intende nell'esegesi del testo costituzionale che "i senatori rappresentano come i deputati la Nazione tutta intera"² né vi è disposizione costituzionale che circoscriva ad una sola Camera la rappresentanza della nazione

² Così il rapporto *Pour un renouveau démocratique*, reso sul finire del 2012 dalla Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica, cd. Commissione Jospin, p. 24.

(piuttosto "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti").

La Costituzione francese menziona una rappresentanza delle "collettività" territoriali, non già delle "istituzioni" territoriali³.

Nell'esperienza comparata europea, il riferimento alla realtà territoriale *istituzionale* quale specifico sostrato della rappresentatività pare commisurato - nelle realtà più propriamente federali - alla dimensione dei *Länder* (così in Austria, o in Germania dove peraltro la Legge fondamentale dispone non già che il *Bundesrat* 'rappresenti' i *Länder* bensì che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione europea"). Ma qui rileva il ruolo delle entità federate nei confronti di una Federazione, un tema che esula dai limiti della presente trattazione.

In Assemblea Costituente, la rappresentanza nazionale da parte di ciascun membro del Parlamento, sancita dall'articolo 67 della Carta vigente, fu approvata speditamente, senza dar luogo a particolare discussione.

Può ricordarsi tuttavia l'intervento in plenaria (il 7 ottobre 1947) di Lussu, il quale era stato favorevole ad un Senato quale "Camera delle Regioni" ed ora rilevava: "credo che si può — senza affermare un concetto federalistico, con cui questa Assemblea non è d'accordo — affermare un altro concetto, che è un chiarimento, dicendo per esempio: «I Senatori rappresentano le Regioni nell'ambito dell'unità nazionale»".

In Seconda Sottocommissione, vi era stato (il 19 settembre 1946) un intervento del Presidente Terracini, relativo alla proposta di Mortati di una rappresentanza "della Nazione nel suo insieme". Egli ribatteva - rilevando altro riguardo - "che la disposizione in esame si potrebbe omettere. Essa poteva avere la sua ragion d'essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposta e sostenuta la candidatura e quando la rappresentanza era circoscritta al collegio. Conviene comunque con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto ed il partito che esso rappresenta o tra l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura".

➤ *La Camera dei deputati diviene titolare esclusivo del rapporto di fiducia con il Governo.*

Il disegno di legge mira ad una revisione della forma di governo parlamentare (perseguita già dall'Assemblea Costituente con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi), e questa è perseguita con una riforma del bicameralismo sinora paritario e mediante l'attribuzione in via esclusiva alla Camera dei deputati della

³ Quanto poi alla riforma legislativa che ha rivisitato il tradizionale connotato del Senato francese, che è elettivo di secondo grado, quale Camera dei territori specie comunali - posto che la maggior parte, circa il 96 per cento, dei 'grandi elettori' è costituito dai delegati dei consiglieri municipali - sancendo l'incompatibilità del mandato parlamentare con responsabilità esecutive locali, si rinvia per maggiori approfondimenti alla nota breve n. 28 del Servizio Studi, [L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali](#), marzo 2014; cfr. anche il *dossier* n. 52, [Sistemi elettorali: Francia](#), settembre 2013.

relazione fiduciaria con il Governo (cfr. *infra* le schede relative agli articoli 70 e 94 della Costituzione come novellati dal disegno di legge).

In Assemblea Costituente, posto l'orientamento prevalente a favore di una forma di governo parlamentare e di un sistema non già monocamerale ma bicamerale, non si discusse tanto della bicameralità della fiducia parlamentare al Governo, che conseguiva naturalmente da quelle premesse, quanto se essa dovesse essere resa dalle due Camere riunite assieme in Assemblea nazionale (secondo la proposta di Mortati relatore nella Seconda Sottocommissione, indi di Perassi, e secondo il progetto quale approvato dalla Commissione dei Settantacinque, pur con una formula che faceva dell'Assemblea nazionale, conferente la fiducia all'insediamento di un nuovo Governo, una sorta di sede di appello, per il Governo in carica che fosse sfiduciato da una delle Camere) ovvero partitamente (come auspicato, in Assemblea, già da Codacci Pisanelli nella seduta del 10 settembre 1947; *contra*, tra gli altri, Tosato nella seduta pomeridiana del 19 settembre). In plenaria la seduta antimeridiana del 24 ottobre rivelava come fosse maturato un accordo politico per la non collegialità della fiducia bicamerale, talché nella pomeridiana dello stesso giorno fu approvata la proposta della Commissione: "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". E' il testo dell'articolo 94, primo comma, vigente.

➤ *"La Camera dei deputati esercita la funzione di indirizzo politico".*

La Costituzione vigente non affronta il tema della titolarità dell'indirizzo politico, solo soffermandosi sul mantenimento della sua unità all'interno della plurale composizione del Consiglio dei Ministri (art. 97).

Il disegno di legge interviene così su un profilo assai dibattuto nella dottrina costituzionalistica, se l'indirizzo politico sia o meno una funzione autonoma (a favore Mortati; *contra* Crisafulli, per il quale esso è una attività). E' dibattito sviluppatosi già negli anni Trenta con i contributi di quei due ingegni, e mantenutosi desto nell'età repubblicana (sul solco del primo, Galizia; del secondo, Cheli, Martines, Paladin).

Citando da uno di questi studiosi: *"di regola, i testi costituzionali non disciplinano una funzione di indirizzo politico come autonoma funzione dello Stato e, conseguentemente, non ne assegnano espressamente la titolarità"*.

Ed invero, la determinazione dei fini che connota l'indirizzo politico, se è concettualizzabile come momento autonomo, risulta nella sua concreta esplicazione non agevolmente 'distaccabile' dall'esercizio di altra funzione, legislativa od esecutiva. In breve, l'indirizzo politico si svolge anche attraverso gli atti di produzione del diritto.

Talché l'esclusione del Senato dall'indirizzo politico potrebbe ritenersi elemento altro, ed ulteriore, rispetto alla sua esclusione dal circuito fiduciario, e tale da potersi riverberare nell'esercizio delle funzioni di cui è pur titolare, dal procedimento legislativo (quale ne sia l'organizzazione) alla fase ascendente della normazione comunitaria. Siffatto esercizio parrebbe suscettibile di limitazione non procedimentale ma contenutistica, potendosi ipotizzare una carenza di potere a lambire profili riconducibili all'indirizzo politico - importando, in tale ipotesi, una valutazione di coerenza e congruità circa

l'ammissione del Senato a concorrere al procedimento legislativo per atti che sussumano scelte di indirizzo.

Ancora: se è vero che la relazione fiduciaria è fonte del raccordo organizzatorio che sorregge l'indirizzo politico, ed essa si instaura in forza del principio maggioritario, è pur vero che *il grado di maggioritarizzazione dell'indirizzo politico* (profilo, questo, su cui altresì incide, quale elemento 'materiale', la configurazione della legge elettorale) *è in grado di incidere sul disegno pluralistico (cui è servente il medesimo divieto di mandato imperativo) quale quello che innerva la Costituzione vigente.*

Nella Costituzione vigente, dell'indirizzo politico si trova menzione, come sopra accennato, nell'articolo 95 (nel titolo dedicato al Governo), là dove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".

E' disposizione in cui valeva una continuità con l'esperienza costituzionale statutaria, posto che già un regio decreto del 1867 (n. 3629) sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri (era allora Ricasoli), come poi un regio decreto del 1876 (n. 3289), nel disciplinare le attribuzioni del Consiglio dei ministri (presieduto allora da Depretis), prevedevano, con dettato ripreso pressoché invariato dalla Costituente repubblicana: "Il Presidente del consiglio dei ministri [...] mantiene l'uniformità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri".

➤ Secondo il disegno di legge, *la Camera dei deputati "esercita la funzione legislativa"; invece il Senato "concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa".*

E' così delineata una differenziazione tra titolarità della funzione e concorso al suo esercizio.

L'inciso secondo cui il concorso del Senato, ma non la funzione della Camera, avviene "secondo modalità stabilite dalla Costituzione" non appare d'univoca interpretazione, posto che il rinvio sarebbe disposto in questo novellato articolo dalla medesima Costituzione, ossia dalla fonte stessa cui si rinvia - salvo dover cogliere in questo passaggio un 'di più' prescrittivo, inteso a circoscrivere l'ambito di auto-regolamentazione spettante alla fonte regolamentare parlamentare senatoriale.

➤ Secondo il disegno di legge, *è la Camera dei deputati ad esercitare "la funzione di controllo dell'operato del Governo".*

Invero, pare suscettibile di approfondimento se il "controllo sull'operato del Governo" sia qualificabile alla stregua di una funzione in senso proprio, come settore dell'attività statale dai contorni definiti e distinti (nel dibattito - che qui non si può esaustivamente neppure riassumere - spesso si fa riferimento alla funzione di indirizzo e controllo, quasi a evidenziare la non perfetta individuabilità solo della seconda, rispetto alla prima).

Di là di questo profilo teorico, *pare suscettibile di approfondimento se e in che misura l'esclusione del Senato dal "controllo sull'operato del Governo"*

retroagisca sullo svolgimento di attività conoscitive o della verifica sull'attuazione delle leggi, cui il disegno di legge pur abilita il medesimo Senato - fermo restando che da quelle attività non possa derivare l'impegno di responsabilità politica del Governo.

Quanto al più generale potere di costituire Commissioni di inchiesta, l'articolo 82 come novellato lo attribuisce alla sola Camera - non più anche al Senato - talché quel potere sarebbe esercitato solo dalla Camera esclusiva titolare del ridisegnato rapporto di fiducia.

Si è già sopra ricordato, il Senato - nella denominazione di "Senato delle autonomie" - "rappresenta le Istituzioni territoriali" (espressione, quest'ultima, che pare un neologismo rispetto all'odierno dettato costituzionale) e "concorre alla" funzione legislativa.

➤ *Il Senato altresì "esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni".*

Anche per tale riguardo, potrebbe ritenersi incerto se si abbia qui funzione in senso proprio, posto che in assenza di ulteriori specificazioni complessivamente emergenti dal disegno di legge, non pare agevole individuare aspetti salienti di tale funzione di raccordo, ulteriori rispetto alla modalità di composizione del Senato o alla partecipazione ordinaria al procedimento legislativo, ancorché con effetto procedurale 'rinforzato' per alcune materie di rilevanza territoriale (v. infra, la scheda riferita all'articolo 70, quarto comma, della Costituzione quale novellato dal disegno di legge, anche per il rilievo che, a tal riguardo, esercitano elementi della costituzione materiale).

➤ *Il Senato "partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea".*

La disciplina del ruolo del Senato nei confronti dei temi dell'Unione europea sembra esaurirsi nella presente disposizione, l'unica in materia europea oltre a quella - di cui si dirà di qui a breve - che prevede la 'prevalenza' della Camera a maggioranza dei componenti per i d.d.l. di modifica dei Trattati.

Le forme di partecipazione "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea" sono attualmente previste dalla legge ordinaria, in primo luogo dalla [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Premesso che vi è una differenza tra il titolo della legge (che comprende le "politiche" europee) e il testo costituzionale proposto (che non le include), una legge come la legge 234, con il suo rilievo generale in ambito europeo, pare rientrare tra le leggi ordinarie sottoposte al 'normale' procedimento di approvazione a prevalenza (semplice) della Camera; di conseguenza il ruolo e le funzioni del Senato (ma anche, ad esempio, degli organi delle Regioni) parrebbero materia definita con il livello di concorso legislativo più basso che il Senato sia chiamato ad esprimere.

A parte parrebbero doversi citare le norme dei Trattati che stabiliscono direttamente funzioni e poteri dei Parlamenti.

Secondo gli [articoli 5 e 12 del Trattato sull'Unione Europea \(TUE\)](#), nel testo consolidato a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, "i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" attraverso l'esercizio di poteri di informazione, di valutazione, di cooperazione interparlamentare e, soprattutto, di partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati.

In base all'art. 48, par. 7, TUE, inoltre, è sufficiente l'opposizione di uno solo dei Parlamenti nazionali, espressa entro il termine di sei mesi, per bloccare la decisione del Consiglio europeo di passare, in una data materia, dalla regola dell'unanimità alla maggioranza qualificata (cd. norme "passerella", le quali costituiscono la più semplificata delle procedure di revisione). In tal caso si attribuisce quindi un potere di veto alle assemblee legislative nazionali, che possono efficacemente contrastare il consenso espresso dai rispettivi governi.

Inoltre, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, che - dopo aver sancito che ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, nei termini ed alle condizioni previsti, esprimere un parere motivato di sussidiarietà - chiarisce che spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Le predette funzioni - di cui sono titolari i "parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti" - spettano dunque al Senato, come alla Camera, per forza diretta dei Trattati che, peraltro, non sembrano indicare previsioni specifiche riguardo ad un'eventuale specializzazione di un ramo del Parlamento nazionale nei confronti dei "parlamenti regionali".

Ciò premesso sul rilievo delle competenze europee del Senato (e del Parlamento nel suo complesso⁴), la partecipazione alla fase discendente non sembra comportare - nel d.d.l. di riforma - una particolare tipologia di procedimento (v. *infra*, scheda relativa all'articolo 70 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge) rispetto, ad esempio, agli atti legislativi di recepimento di normativa europea.

Il comma quarto dell'art. 70 - novellato dall'art. 8 - prevede un procedimento legislativo "rafforzato" solo (nel contesto europeo) per la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: se la Camera non si conforma alle modificazioni proposte dal Senato, deve pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Non potendosi qui richiamare, per questi profili, un dibattito ampio e complesso, si fa solo cenno a che i Trattati sono configurabili come norme 'superlegislative' (pur se, secondo la nota teoria dei 'contropoteri', subordinate ai fondamenti

⁴ Il panorama degli interventi è anche più ampio, potendosi ricordare che i parlamenti nazionali partecipano alla valutazione di Eurojust e di Europol (ex articolo 85 e articolo 88 del TFUE).

della Costituzione⁵) in quanto norme che fungono da parametro per il giudizio di validità della legislazione stessa.

Nell'approvazione di tali norme superlegislative portate dai Trattati, il Senato è coinvolto non con il procedimento paritario con cui partecipa alla funzione di revisione costituzionale, ma con il procedimento "rafforzato a prevalenza Camera" con cui partecipa alla funzione legislativa ordinaria di rilievo territoriale.

L'esperienza comparata riguardo ai profili di revisione dei Trattati evidenzia come in Germania, l'[articolo 23 della Costituzione](#) preveda che gli atti che istituiscono o modificano istituzioni comunitarie, così come le modifiche dei Trattati fondamentali e ogni analogia disposizione atta a provocare modificazioni o integrazioni della Legge fondamentale tedesca (o che le rende possibili), deve essere sottoposta alla procedura di revisione costituzionale di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 79.

La revisione costituzionale è possibile con l'assenso da parte sia del Bundestag che del Bundesrat, a maggioranza dei due terzi di ciascuna delle due Assemblee. Non è ammessa la modifica delle disposizioni costituzionali che riguardano la suddivisione territoriale dei Lander e le loro competenze legislative. Quest'ultima è la "clausola di identità" della costituzione tedesca, con la quale la Legge fondamentale non solo presuppone, ma garantisce anche la sovranità dello Stato. Questa clausola è intangibile anche nel corso del processo di integrazione europea. (Corte costituzionale, sentenza sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009).

In Francia tutti i trattati (e dunque anche quelli istituiti dell'UE) devono essere ratificati con legge ai sensi dell'[articolo 53 della Costituzione](#). I trattati ratificati dal Parlamento hanno, fin dalla loro pubblicazione, un'autorità superiore a quella delle leggi ordinarie ([art. 55](#)).

Il Parlamento può opporsi alla revisione semplificata dei Trattati europei con una mozione approvata da entrambe le camere in un identico testo ([art. 88-7](#)).

Il Presidente della Repubblica può, su proposta del Governo o su proposta congiunta delle due Assemblee parlamentari, pubblicata sul Journal Officiel, sottoporre a referendum un progetto di legge (...) di autorizzazione alla ratifica di un trattato che, pur non contrario alla Costituzione, può incidere sul funzionamento delle istituzioni. ([art. 11, c. 1](#)).

In Spagna la Costituzione ([art. 93](#)) prevede che la stipula di trattati con cui si attribuisce a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione venga autorizzata con legge organica. Spetta al Parlamento o al Governo, secondo i casi, garantire l'applicazione dei trattati e delle risoluzioni emanate dagli organismi internazionali o sopranazionali titolari della cessione. Con legge organica sono del pari autorizzate dal

⁵ Corte costituzionale, Sentenza [348 del 2007](#), secondo cui la cessione di parte della sovranità nazionale, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, avviene "con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione".

Parlamento tutte le modifiche dei Trattati (A titolo esemplificativo, la Spagna ha aderito con alla Comunità Europea con [Ley Orgánica 10/85](#); ha autorizzato la ratifica dell'Atto Unico Europeo con [Ley Orgánica 4/1986](#), il Trattato dell'Unione Europea firmato a Maastricht con [Ley Orgánica 10/1992](#) e il Trattato di Lisbona con [Ley Orgánica 1/2008](#)).

Il testo del disegno di legge di ratifica della Costituzione europea fu sottoposto a referendum (uno dei soli due referendum consultivi celebrati in Spagna finora) ai sensi dell'[articolo 92](#) della Costituzione, in base al quale le 'decisioni politiche di maggiore importanza' possono essere sottoposte a referendum consultivo, convocato dal Re su proposta del Governo su autorizzazione del Congreso de los Diputados.

Sotto un profilo più generale, nel panorama comparato, i Senati presentano un'attività piuttosto vivace nei confronti delle politiche dell'Unione: nella [Relazione annuale della Commissione europea 2011](#) sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti, due delle prime tre camere per numero di pareri sul dialogo politico e sul meccanismo di controllo della sussidiarietà erano Senati (uno era il Senato italiano). Inoltre, all'interno di ciascun Paese, il numero di pareri è risultato maggiore per i Senati, rispetto alla rispettiva Camera bassa

In Germania il ruolo del *Bundesrat* nelle tematiche dell'Unione Europea è di evidente rilievo e costituisce un fattore di riequilibrio del potere che i *Länder* hanno "ceduto" alle istituzioni europee. L'articolo 23 GG afferma che la Repubblica federale può trasferire diritti di sovranità, al fine di realizzare un'Europa unita, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante legge bicamerale, a consenso necessario del *Bundesrat*. All'indomani della firma del Trattato di Lisbona, inoltre, è stato inserito un nuovo comma 1-*a* nell'articolo 23, che introduce il diritto (riconosciuto precedentemente al solo Governo federale) da parte del *Bundesrat* - come pure da parte del *Bundestag*, su richiesta di un quarto dei componenti - di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà.

Il secondo comma del medesimo articolo 23 della Legge fondamentale stabilisce che i *Länder* partecipano attraverso il *Bundesrat* alla trattazione degli affari concernenti l'Unione europea.

Il quinto e il sesto comma dell'articolo 23 prevedono inoltre che il parere del *Bundesrat* assuma un peso via via maggiore a seconda del rilievo che l'atto normativo europeo ha sui poteri dei *Länder*.

Il peso istituzionale del *Bundesrat* nella formulazione della politica europea è consistente. Infatti, qualora i testi comunitari siano ritenuti rilevanti per gli interessi dei *Länder*, il parere del *Bundesrat* diviene vincolante per il Governo federale e, in caso di disaccordo con quest'ultimo, rappresenta una posizione insuperabile se è approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi. L'efficacia del vincolo risulta tuttavia attenuata quando la decisione politica

suggerita dal *Bundesrat* comporta un aumento di spesa o una diminuzione di risorse, caso in cui è d'obbligo l'assenso del Governo.

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, ha diritto ad essere informato dal Governo federale di tutte le questioni che attengono agli affari europei. Di regola, esse vengono preliminarmente trattate in sede referente, dalla Commissione per le questioni dell'Unione europea (*Ausschuß für Fragen der Europäischen Union*), formata da 16 membri, incaricata di formulare indicazioni o risoluzioni su tutti i documenti del Consiglio e della Commissione europea sia di natura legislativa (regolamenti e direttive), sia di mero indirizzo (Libri bianchi e verdi, raccomandazioni), dopo di che passano all'assemblea. Tuttavia, per motivi di urgenza o esigenze di riservatezza, il *Bundesrat* può adottare una soluzione peculiare: convocare una speciale commissione, la cosiddetta Camera europea

Per quanto riguarda la Francia, rilevano gli articoli 88-1 e segg. della Costituzione, novellati nel 2008 in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare l'articolo 88-4 prevede l'istituzione di una Commissione degli affari europei presso ciascuno dei due rami del Parlamento (in luogo delle preesistenti Delegazioni). Il citato articolo stabilisce l'obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i progetti di atti normativi europei e le altre proposte dirette all'adozione di atti dell'Unione, simmetricamente conferendo ai due rami il potere di adottare risoluzioni sui predetti progetti e proposte come pure su qualsiasi documento emanato da istituzioni europee. I lineamenti delle attribuzioni spettanti all'Assemblea nazionale e al Senato in materia di principio di sussidiarietà, sia in fase ascendente, sia nell'ipotesi di ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'UE, sono poi tracciati dall'articolo 88-6 della Carta costituzionale. L'articolo 88-7, infine, prevede che le due Camere, tramite l'approvazione di una mozione formulata in termini identici, possono opporsi alla modifica delle regole di adozione degli atti dell'UE (con riferimento alle ipotesi di revisione semplificata dei Trattati di cui all'art. 48 del TUE).

La Spagna si è dotata di una Commissione mista per l'Unione europea (*Comisión Mixta para la Unión Europea*), in sostituzione di una preesistente *Comisión Mixta para la Comunidades*. L'esistenza e le attribuzioni dell'attuale Commissione mista per l'Unione Europea si basano sulla *Ley 8/1994* e sulla *Ley 24/2009*, varate in armonia con il dettato costituzionale e le norme regolamentari di *Senado* e *Congreso* che prescrivono il ricorso alla formazione di commissioni miste o congiunte per l'esercizio delle competenze non legislative.

➤ Il Senato "secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio".

Pare riecheggiare qui suggestione promanante dalla revisione costituzionale in Francia del 2008, che ha costituzionalizzato l'attribuzione parlamentare circa la

valutazione delle politiche pubbliche, colà assegnata tuttavia ad ambedue le Camere⁶.

Nell'ordinamento italiano, è stata introdotta la "verifica dell'impatto della regolamentazione" (VIR), con la legge n. 246 del 2005 (articolo 14, comma 4)⁷.

⁶ Cfr. il dossier del Servizio Studi n. 79: "[La Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi istituita dal Senato francese: i primi due anni di attività](#)", novembre 2013.

⁷ La legge citata definisce la VIR come "la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Disciplina attuativa regolamentare è stata recata da apposito decreto del Presidente del Consiglio (n. 212 del 2009). Assai ottimisticamente, quella disposizione di legge prevedeva l'applicazione della valutazione di impatto della regolamentazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione, ed una successiva sua effettuazione periodica a scadenze biennali. Siffatta previsione è stata abrogata dal decreto-legge n. 5 del 2012 (come convertito dalla legge n. 35). Può dirsi che nonostante gli sforzi normativi intrapresi, non sia, questo, ambito di indagine che abbia avuto - a distanza di quasi dieci anni dalla sua previsione legislativa - significativa applicazione.

La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è tema su cui un crescente interesse pare delinearsi, in alcune esperienze comparate, con diversità di approcci: centrato sulla creazione di un'apposita Agenzia, in Spagna; orientato a valorizzare il ruolo del Parlamento, in Francia; maggiormente rivolto al Governo ed alle amministrazioni, nel Regno Unito (dove il "codice di pratiche per i regolatori" emanato a fine 2007 rammenta loro: "I regolatori sottopongono a *revisione costante* le proprie attività ed interventi regolamentari, allo scopo di *valutare* fino a che punto sia opportuno eliminare o ridurre gli oneri regolamentari che essi impongono").

Articolo 2

(Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato)

Art. 57 - Testo vigente

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 57 - Testo modificato

Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni.

La composizione del Senato viene mutata, si è ricordato, in parte elettiva di secondo grado e in parte di diritto (più i senatori di nomina da parte del Presidente della Repubblica).

Scompare dunque per il Senato l'elezione popolare diretta. E' esclusa - si legge nella relazione che correda il disegno di legge - nel convincimento che essa "inevitabilmente, potrebbe trascinare con sé il rischio che i senatori si facciano portatori di istanze legate più alle forze politiche che alle istituzioni di

appartenenza, ovvero di esigenze particolari circoscritte esclusivamente al proprio territorio, e che la loro legittimazione diretta da parte dei cittadini possa, inoltre, indurli a voler incidere sulle scelte di indirizzo politico che coinvolgono il rapporto fiduciario, riservate in via esclusiva alla Camera dei deputati, in tal modo contraddicendo le linee portanti cui è ispirato il disegno di legge".

Non già l'elezione popolare diretta ma l'elezione da parte del Consiglio regionale o di un collegio di sindaci della Regione, sceglie - *al proprio interno* - rispettivamente due senatori consiglieri regionali e due senatori sindaci.

Tale elezione di secondo grado avviene *con voto limitato* (inteso, si legge nella relazione al disegno di legge, ad assicurare la rappresentanza delle minoranze presenti nel Consiglio regionale e nel collegio dei sindaci).

Ai due senatori membri del Consiglio regionale, si aggiunge *di diritto* il Presidente della Giunta regionale (o della Provincia autonoma).

Ai due senatori sindaci, si aggiunge *di diritto* il sindaco del Comune capoluogo nella Regione (o Provincia autonoma).

A ciascuna Regione (comprese la Valla d'Aosta e il Molise, che attualmente hanno attribuiti rispettivamente uno e due senatori) spettano così sei senatori - fuorché il Trentino-Alto Adige, cui ne spettano otto (quale 'sommatoria' di due Province autonome, alle quali spettano quattro senatori ciascuna).

Risulta, per questa componente di secondo grado, un numero di 122 senatori (21 presidenti di Giunta regionale o di Provincia autonoma, 40 consiglieri regionali, 61 sindaci).

E' composizione che 'ibrida' rappresentanza degli esecutivi regionali (come è, ma in via integrale e con vincolo di voto unitario, nel Bundesrat tedesco), delle assemblee regionali, degli esecutivi comunali (come in Francia, prima di una recente riforma⁸).

E' rappresentanza paritaria per Regione, *senza ponderazione in base alla popolazione regionale* (come è invece, ancorché in misura non proporzionale, nel Bundesrat tedesco). Peraltro, si legge nella relazione al disegno di legge che non sarebbe incompatibile con le sue linee ispiratrici la previsione, "non contenuta nel disegno di legge, ma che il Governo si è dichiarato disponibile a valutare, di una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna Regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l'impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma".

La durata del mandato coincide con quella dell'organo (Giunta o Consiglio regionale).

Pertanto il Senato non può essere oggetto di scioglimento, ed è organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti.

Le modalità di elezione dei senatori (fuorché quelli di diritto, ossia i Presidenti delle Giunte regionali o di Provincia autonoma e i sindaci di capoluogo) e di loro sostituzione (entro sessanta giorni) in caso di cessazione dalla carica elettiva

⁸Sul punto, si rinvia alla nota breve del Servizio Studi n. 28, "[L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali](#)", marzo 2014.

regionale o locale, sono demandate ad apposita legge che è approvata con il procedimento “rafforzato” di cui all’art. 70, quarto comma, novellato (cfr.).

Per quanto riguarda i comuni, la legislazione ordinaria conosce l’istituto del commissariamento (articoli 141-146 del TUEL - D.Lgs. 267/2000) a seguito del quale il commissario esercita, sia pure temporaneamente e con il fine di avviare una nuova legittimazione elettorale, la gran parte dei poteri spettanti agli organi comunali ordinari, compreso il sindaco. Il fenomeno - che non è del tutto marginale né omogeneamente diffuso tra le regioni di Italia - potrebbe ritenersi materia da considerare inclusa, sia ai fini del diritto di elettorato attivo e passivo per il Senato, sia per il rapporto che lega il commissario e il Governo, tra quelle cui è chiamata ad operare la legge di cui al terzo comma.

La cessazione dalla carica territoriale parrebbe determinare la fine del mandato senatoriale anche per i senatori territoriali di diritto (non solo per i senatori elettivi di secondo grado scelti dai Consigli regionali o dalle assemblee dei sindaci) - di là del dettato del comma 2 del novello articolo 57, la quale potrebbe ritenersi suscettibile invero di più nitida formulazione.

Posta la nuova composizione, scompare la previsione di una composizione speciale 'allargata', inclusiva di tre delegati per Regione, per l'elezione del Presidente della Repubblica (composizione speciale prevista dall'articolo 83 della Costituzione vigente). Come scompare il riferimento costituzionale (articolo 126, primo comma nel testo vigente) ad una Commissione bicamerale per le questioni regionali.

E' soppresso l'articolo 58 della Costituzione. Scompare così il requisito, per diventare senatori, del compimento di quaranta anni di età.

Così come scompare - per effetto di altra disposizione, recata dall'articolo 32 del disegno di legge, alla cui scheda si rinvia - la previsione di 6 senatori eletti dalla circoscrizione Estero.

Nel dibattito in Costituente, il progetto allestito nella Commissione dei Settantacinque prevedeva: "I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età". Ed in Seconda Sottocommissione era stata approvata (il 26 settembre 1946), pur senza decisivo approfondimento circa il suo contenuto e le sue implicazioni, una proposta di Tosato circa una elettività del Senato "a base regionale".

La formulazione del progetto fu dismessa, in quanto i Costituenti di parte comunista e socialista furono disposti a rinunciare alla loro pregiudiziale monocamerale, priva di sbocchi quanto a chances di approvazione, solo a condizione di tener fermo il principio di una indivisibilità della sovranità popolare, declinata alla stregua di eguale emanazione di ambedue le Camere dal corpo elettorale - incompatibile dunque con forme di rappresentanza così delle categorie come delle autonomie regionali (oltre che incompatibile con una marcata differenziazione funzionale tra le due Camere).

A tali membri rappresentanti dei territori, possono aggiungersi 21 senatori di nomina del Presidente della Repubblica.

Tali senatori di nomina presidenziale sono scelti tra *cittadini* che abbiano "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

È la medesima formula prevista dall'articolo 59 della Costituzione per i senatori a vita (figura che scompare - o più esattamente, è 'ad esaurimento', rimanendo in carica quelli esistenti, secondo disposizione transitoria - poiché i nuovi senatori di nomina presidenziale *durano in carica per sette anni*; permane invece la figura dei senatori di diritto a vita, ossia gli ex Presidenti della Repubblica).

La nomina presidenziale di 21 senatori è configurata come una facoltà, non un obbligo. Sarebbero dunque (fino a) 21 senatori 'eventuali'.

La formulazione della disposizione (ultimo comma dell'articolo 57 della Costituzione come novellato) parrebbe riproporre, come da sciogliere nella prassi, il nodo interpretativo che già si è posto per i senatori a vita, cioè se sia, questo dei 21 senatori di nomina presidenziale, un 'numero chiuso' ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominare 21 senatori.

Sommando 122 senatori elettivi di secondo grado, (fino a) 21 senatori di nomina presidenziale, più gli attuali 5 senatori a vita (che permangono in carica, secondo disposizione transitoria di cui all'art. 33, nono comma), risulta *una composizione di 148 membri*.

Nel panorama comparato europeo, in relazione ai diversi metodi di elezione, le Camere alte possono essere generalmente ricomprese - con l'eccezione della *House of Lords* britannica - in due grandi categorie: Senati eletti direttamente e Senati eletti in secondo grado. A questi due gruppi vanno aggiunti i Senati il cui sistema di elezione è combinato o misto, nel senso che alcuni membri sono eletti direttamente ed altri in modo indiretto.

Tra le Camere alte ad elezione indiretta, il sistema elettorale del *Sénat* francese si differenzia in modo sostanziale da quello della *Assemblée Nationale*, sia per i requisiti dell'elettorato passivo (24 anni per diventare senatore⁹ e 18 per essere eletti all'*Assemblée*), sia per la cadenza con la quale si rinnovano le assemblee (ogni cinque anni e integralmente l'*Assemblée Nationale*, ogni tre anni per la metà il *Sénat*), sia per il tipo di suffragio, sia infine per i differenti sistemi elettorali. In particolare, diverso è il corpo elettorale delle due assemblee: concorrono all'elezione dell' *Assemblée Nationale* tutti i francesi che abbiano compiuto 18 anni e che godano dei diritti civili e politici, mentre i senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai deputati di quel dipartimento, dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati.

⁹ La Commissione Jospin ha avanzato la proposta di abbassare a 18 anni l'età per essere eleggibile anche al Senato.

Nella Repubblica federale di Germania, il *Bundesrat* si presenta come espressione dei governi locali, essendo composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. La nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza alla Camera alta siano fissati dalle norme dei singoli *Länder*¹⁰.

Tra le Camere alte ad elezione "combinata", in Spagna il *Senado* consta di componenti per la maggior parte eletti a suffragio universale diretto (al pari dei 350 deputati del Congresso) e, in parte residuale, di membri designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome¹¹.

¹⁰ A ciascun *Land* è attribuito un numero di voti a seconda della popolazione: ogni *Land* ha a disposizione almeno tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti hanno 4 voti; i *Länder* con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno 6. Ciascun *Land* può inviare al *Bundesrat* tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti in base alla popolazione: la composizione del *Bundesrat* è pertanto variabile (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente nei vari *Länder*). Tale sistema rappresenta un bilanciamento tra il principio di rappresentanza federale e quello di proporzionalità della popolazione: il risultato è di attribuire ai *Länder* meno popolosi un numero di rappresentanti (e di voti) maggiore di quello che sarebbe derivato dall'applicazione del solo criterio proporzionalistico.

¹¹ Ognuna delle 17 Comunità Autonome designa un senatore; inoltre ciascuna Comunità designa ulteriori senatori in ragione di uno per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio, motivo per cui il numero dei componenti la Camera alta che formano la quota di senatori designati risulta variabile. Per la parte elettiva, ogni circoscrizione (o provincia) ha un medesimo numero di seggi (4, salvo le province insulari nelle quali le isole maggiori eleggono ciascuna 3 senatori e quelle minori 1 a testa): le circoscrizioni elettorali sono 50, alle quali si aggiungono le città autonome di Ceuta e Melilla (che eleggono 2 senatori ciascuna), per un totale di 52. Poiché le circoscrizioni hanno un peso demografico molto diseguale, il sistema si traduce in una significativa sovrarappresentazione delle province meno abitate.

Articolo 3

(Art. 60 - Durata della Camera dei deputati)

Art. 60 - Testo vigente

Art. 60 - Testo modificato

La Camera dei deputati **e il Senato della Repubblica** sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata **della Camera dei deputati** non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

L'articolo in esame modifica l'art. 60 della Costituzione, che disciplina la durata delle Camere.

La modifica riferisce alla sola Camera dei deputati l'elezione per cinque anni ed il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra, disposizioni attualmente valide per entrambe le Camere.

La modifica è conseguente alla previsione, di cui all'articolo 57 della Costituzione come novellato dal disegno di legge in commento, che il Senato diventi organo con rinnovo parziale 'continuo', a seconda della scadenza delle sue varie componenti (in quanto la durata del mandato dei senatori coincide con quella dell'organo che lo ha eletto, Giunta o Consiglio regionale).

Sul punto, si rinvia pertanto a quanto osservato in commento all' articolo 1 del disegno di legge in esame.

Sullo "stato di guerra" si rinvia, invece, alla scheda relativa all'art. 13.

Riferivano la durata di cinque anni alla sola Camera anche precedenti testi di riforma costituzionale, quali quello noto come "bozza Violante" e quello sottoposto al referendum del 2006 che, conseguentemente alla previsione secondo cui i senatori sarebbero stati eletti in ciascuna Regione dal Consiglio regionale, aggiungevano un comma secondo cui i senatori eletti in ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano sarebbero restati in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma. Riferivano, invece, la durata di cinque anni ad entrambi le Camere il testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386) e il testo della Bicamerale D'Alema, essendo identici al vigente art. 60, comma 1 della Costituzione.

La previsione secondo cui la durata della sola Camera dei deputati non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra nella "bozza Violante" e nel testo sottoposto al referendum del 2006 era integrata da analoga previsione per ciascun

Consiglio regionale - o Assemblea regionale, nella proposta sottoposta a referendum nel 2006- e per i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano. In caso di proroga veniva prorogato anche il mandato dei senatori in carica. Il divieto di proroga di ciascuna Camera era identico alla formulazione vigente dell'art. 60, comma 2, della Costituzione ("se non per legge e soltanto in caso di guerra") nel testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386), mentre la formulazione del testo della c.d. "bicamerale D'Alema", disciplinando il divieto di proroga di ciascuna Camera recitava "se non nei casi previsti dalla Costituzione": sul caso di deliberazione dello stato di guerra v. *infra*, commento all'art. 13 di modifica dell'attuale art. 78.

Nel panorama comparato¹², è decisamente prevalente nei sistemi bicamerali la previsione di una differenziazione tra le due camere, sia della durata del mandato che dei tempi di rinnovo delle assemblee. In questa prospettiva appare recessivo il modello in base al quale i due rami vengono rinnovati completamente ma in momenti tra loro diversi, in genere a distanza di un numero di anni maggiore per il Senato rispetto alla Camera, mentre piuttosto diffuso, non solo nei Paesi a struttura federale, è il sistema in base al quale la Camera bassa viene rinnovata integralmente mentre il Senato è rinnovato parzialmente, in tempi necessariamente almeno in parte diversi rispetto alle elezioni dell'altro ramo, assumendo quindi la connotazione di organo permanente.

Il carattere di organo permanente a rinnovo parziale - che dunque non può di regola essere sciolto - può associarsi a sistemi elettorali diversi, in particolare ad elezione diretta o indiretta. Appartengono alla prima categoria i Senati degli Stati Uniti, dell'Australia, del Brasile, del Messico e del Giappone. Organi permanenti a rinnovo parziale tramite elezione indiretta sono invece i Senati dell'Austria, della Francia, della Germania, e dell'India.

In Austria la durata del mandato di senatore è pari alla durata della legislatura dell'assemblea legislativa del *Land* che lo ha eletto; di conseguenza il *Bundesrat* austriaco si rinnova parzialmente in tempi diversi. In Germania, analogamente, la durata del mandato di membro del *Bundesrat* coincide con quella dell'esecutivo di provenienza e perciò questa Camera è un organo permanente, che si rinnova parzialmente a seguito delle elezioni dei vari *Länder*.

In Francia, fino al 2004, i senatori erano eletti per un mandato di nove anni ed il Senato si rinnovava per un terzo dei seggi ogni tre anni, essendo i senatori ordinati in tre serie diverse. Dopo la riforma il mandato è stato ridotto a sei anni (contro i cinque della Assemblea generale) e le serie a due, in modo che la metà dei senatori si rinnova ogni tre anni.

Il caso classico di rinnovo parziale periodico è costituito dal Senato degli Stati Uniti, Paese connotato da una cadenza del rinnovo della composizione del Parlamento molto "dinamica". Ogni due anni, infatti, la Camera bassa si rinnova integralmente mentre il Senato rinnova un terzo dei suoi componenti. Poiché il mandato senatoriale è pari a sei anni (contro, come detto, i due di quello dei deputati) le date delle elezioni della *House of Representatives* e del *Senate*

¹² Si veda il Dossier: [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), Settembre 2013, n. 54, p. 181 e seg.

coincidono (e ogni quattro anni coincidono anche con l'elezione del Presidente). Da notare che il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni collegio elettorale (ogni Stato) i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, sia diverso l'anno di scadenza.

Articolo 4

(Art. 66 - Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie)

Art. 66 - Testo vigente

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità

Art. 66 - Testo modificato

La Camera dei deputati giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Il Senato delle Autonomie verifica i titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente.

L'articolo 4 modifica l'articolo 66 della Costituzione.

Nella formulazione vigente tale disposizione costituzionale stabilisce, al primo comma, che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi.

L'articolo in commento modifica la predetta formulazione prevedendo che il primo comma si riferisca soltanto alla Camera dei deputati - per la quale quindi nulla risulterà innovato in tema di verifica dei poteri - mentre per il Senato delle autonomie il nuovo secondo comma dell'articolo 66 dispone che il Senato "*verifica i titoli di ammissione dei suoi componenti*". Si prevede quindi che, sempre per il Senato delle autonomie, delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori sia data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente.

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge si sottolinea come al Senato spetti la "*verifica*" dei titoli di ammissione dei suoi componenti (e quindi non il "*giudizio*" sugli stessi), precisando come "tali titoli siano riconducibili, per i membri di diritto, ai procedimenti elettorali in virtù dei quali gli stessi membri hanno assunto la qualità dalla quale consegue il mandato di senatore; per i senatori elettivi i titoli conseguono sia dai procedimenti elettorali diretti all'esito dei quali essi hanno assunto la qualità di consigliere regionale o di sindaco, sia dai procedimenti elettivi indiretti all'esito dei quali è stato assunto il mandato senatoriale". Conseguentemente "delle cause ostative alla prosecuzione del

mandato dei senatori è data una mera comunicazione al Senato delle Autonomie da parte del suo Presidente".

L'articolo 66 della Costituzione, nella formulazione vigente, costituisce il fondamento della cosiddetta autodichia delle Camere in materia di verifica dei poteri, e cioè più specificamente il fondamento dell'attribuzione alle Camere stesse della competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale in materia di titoli di ammissione dei propri componenti, nonché in tema di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (si vedano in questo senso Corte costituzionale n. 259 del 2009 e Corte costituzionale n. 117 del 2006, nonché, tra altre, Cass. civ. Sez. Unite 15-02-2013, n. 3731).

A questo riguardo l'utilizzazione nel nuovo secondo comma dell'articolo 66, con riferimento al Senato delle autonomie, di una terminologia evidentemente diversa dal primo comma (il Senato delle autonomie "verifica i titoli di ammissione", mentre la Camera dei deputati "giudica dei titoli di ammissione") potrebbe ritenersi tale da poter ingenerare incertezze interpretative circa la natura della funzione esercitata dal Senato in questa sede.

Potrebbe risultare cioè dubbio se le decisioni del Senato delle autonomie in materia di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti costituiscano l'esercizio di una funzione giurisdizionale - come si riconosce, sia pure in un complesso ed articolato dibattito, per la Camera dei deputati - oppure abbiano invece natura amministrativa, come attualmente previsto per quelle analoghe degli organi elettivi degli enti locali e delle regioni, con conseguente attribuzione della funzione giurisdizionale in materia agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa¹³.

La prima soluzione interpretativa prospettata apparirebbe quella più coerente ove si ritenesse che, anche nel nuovo assetto costituzionale, il Senato continuerebbe a rientrare fra gli "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato"¹⁴, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità" (Corte costituzionale n. 129 del 1981), mentre la seconda soluzione parrebbe quella più aderente al dettato letterale della previsione e potrebbe altresì ritenersi coerente con lo stretto collegamento esistente fra il Senato delle autonomie e le rappresentanze elettive locali.

La "verifica" in questione, per altro verso, non sembrerebbe poter consistere in una mera presa d'atto di quanto già "verificato" nei procedimenti elettorali relativi agli enti locali e alle regioni. Ciò potrebbe valere per i componenti di diritto del nuovo Senato, ma non per quelli che vengono eletti mediante

¹³ Si vedano, in particolare l'articolo 19 della legge n. 108 del 1968, gli articoli 82 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, l'articolo 70 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e l'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2011. Si rinvia anche alle disposizioni del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010.

¹⁴ Fra le funzioni che il Senato conserverebbe, oltre alla partecipazione pur limitata al procedimento legislativo ordinario, si colloca sicuramente al livello di partecipazione al "potere sovrano dello Stato" la partecipazione paritaria del Senato medesimo all'esercizio della funzione legislativa costituzionale.

operazioni elettorali di secondo grado, così come per i componenti di nomina presidenziale ai sensi del quarto comma del nuovo articolo 57 della Costituzione. In relazione a queste operazioni elettorali di secondo grado e ai predetti procedimenti di nomina, la "verifica" dei titoli di ammissione cui procederà il nuovo Senato delle autonomie parrebbe costituire una vera e propria "verifica dei poteri" ed è in ordine ad essa che si porrebbe l'esigenza di definirne la natura amministrativa o giurisdizionale nei termini sopra evidenziati.

Il secondo periodo del nuovo secondo comma dell'articolo 66 della Costituzione prevede poi, come già ricordato, che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori sia data comunicazione al Senato medesimo da parte del suo Presidente. La formulazione utilizzata sembrerebbe escludere, in materia di cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, qualsiasi attività deliberativa del Senato, diversamente da quanto avviene attualmente e da quanto continuerebbe ad essere previsto dal primo comma per la Camera dei deputati.

In questo senso sembra deporre anche la sopra richiamata relazione di accompagnamento, laddove la stessa si esprime nel senso che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato di senatore sia data *"mera comunicazione"* al Senato delle autonomie. La *ratio* ispiratrice di tale previsione potrebbe ritenersi - alla luce della predetta relazione - la considerazione che - essendo i componenti del nuovo Senato titolari di cariche elettive a livello regionale o comunale, nonché essendo prevista la cessazione degli stessi dal mandato senatoriale in caso di cessazione dalla carica elettiva locale ai sensi del terzo comma del nuovo articolo 57 della Costituzione - l'accertamento delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità avverrà in relazione alla carica elettiva locale e si rifletterà su quella nazionale. Da ciò conseguirebbe che il Presidente del Senato debba appunto limitarsi alla mera comunicazione delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori, una volta che la causa sopraggiunta di ineleggibilità o incompatibilità fosse stata accertata in relazione alla carica elettiva locale in sede amministrativa e eventualmente giurisdizionale, secondo le modalità previste dalle norme vigenti¹⁵. Deve però osservarsi che tali considerazioni potrebbero non ritenersi riferibili ai senatori di nomina presidenziale ai sensi del quarto comma del nuovo articolo 57 della Costituzione, per i quali, sulla base del testo in esame, risulterebbe non agevole individuare quale sia la sede in cui potranno essere accertate eventuali cause sopraggiunte di incompatibilità.

Per quanto riguarda i precedenti tentativi di riforma costituzionale, si segnala in particolare la modifica proposta nella XIII legislatura, nel testo della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, con la quale si stabiliva che, sulle elezioni contestate, ciascuna Camera avrebbe dovuto deliberare entro termini stabiliti dal proprio

¹⁵ Si vedano, in particolare, gli articoli 69 e 70 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché l'articolo 7 della legge n. 154 del 1981.

regolamento e che, contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine, l'interessato avrebbe potuto proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni.

Segue un rapido cenno alle soluzioni adottate, a livello costituzionale, in alcuni Paesi europei.

In Germania, l'articolo 41 della Costituzione federale tedesca attribuisce al Bundestag la verifica delle elezioni e le decisioni conseguenti. La stessa disposizione prevede altresì che, avverso tali decisioni del Bundestag, è possibile presentare ricorso alla Corte costituzionale federale.

In Francia, l'articolo 59 della Costituzione attribuisce al Consiglio costituzionale la competenza a decidere, in caso di contestazione, sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori.

Infine, in Spagna, il comma 2 dell'articolo 70 della Costituzione ha sottoposto al controllo giurisdizionale, secondo le modalità previste dalla legge elettorale, gli atti del procedimento elettorale e i titoli di ammissione dei parlamentari, escludendo qualsiasi competenza delle Camere in tema di verifica dei poteri.

Articolo 5
(Art. 67 - Vincolo di mandato)

Art. 67 - Testo vigente

Art. 67 - Testo modificato

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.</p> | <p>I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

L'articolo del disegno di legge riscrive l'articolo 67 della Costituzione, escludendo i Senatori ed il Senato dalla rappresentanza della Nazione (per questa parte, si rinvia alla scheda *supra* relativa all'articolo 1 del disegno di legge).

Viene mantenuto anche per i Senatori il *divieto* di vincolo di mandato (*talché la titolazione dell'articolo appare suscettibile di correzione*) già previsto nel testo vigente.

Si noti come nel testo costituzionale vigente, il singolo parlamentare ("ogni membro del Parlamento") esercita le funzioni senza vincolo di mandato, laddove nel testo novellato sono "i membri del Parlamento" ad esercitarle senza siffatto vincolo, con un trascorrere dal singolare al plurale che si direbbe suscettibile di approfondimento e interpretazione, quanto all'ipotesi di un eventuale riferimento collettivo, e non più individuale, del precetto.

Non mette conto qui soffermarsi su questa saliente previsione costituzionale, la quale non si esaurisce nella protezione dello *status* del parlamentare ma fa riferimento al tipo di pluralismo politico disegnato dalla Costituzione, da questa voluto ancorato al pluralismo sociale (rileva qui il momento comunitario della determinazione della politica nazionale, suggellato dall'articolo 49 della Carta: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale").

Il divieto di mandato imperativo è garanzia del pluralismo politico prima che dello *status* del parlamentare, e mira a che la sintesi politica come la intermediazione partitica si mantengano agganciate al tessuto sociale nella sua molteplicità, in una prospettiva dinamica, lontana dalla integrazione plebiscitaria propria dello Stato di partito o di partiti quale realizzato in esperienze storiche di cui il Costituente aveva vivida memoria (o quale figurato nel tempo successivo della democrazia da qualificata dottrina costituzionalistica tedesca: Leibholz).

Il divieto del vincolo di mandato è caratteristica uniforme nella prospettiva costituzionale comparata.

Eccezione di rilievo è la previsione della Legge fondamentale tedesca che dispone, all'articolo 51, comma 3, che i membri del Bundesrat provenienti dal medesimo Land debbano votare in modo unitario (a tale vincolo si associa la prassi delle direttive impartite dai singoli esecutivi regionali ai propri rappresentanti).

Articolo 6

(Art. 68 - Prerogative dei parlamentari)

Art. 68 - Testo vigente

Art. 68 - Testo modificato

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Identico.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Senza autorizzazione della **Camera dei deputati**, nessun **deputato** può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i **deputati** ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

L'articolo 6 del disegno di legge in esame interviene sull'articolo 68 della Costituzione, modificando il secondo e il terzo comma. Per effetto di tali modifiche ai componenti del nuovo Senato delle autonomie si applicherà esclusivamente la prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma del medesimo articolo 68 - analogamente a quanto previsto per i componenti dei Consigli regionali ai sensi del quarto comma dell'articolo 122 della Costituzione - mentre le garanzie processuali di cui al secondo e al terzo comma dello stesso articolo 68 - in materia di sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza - saranno limitate ai componenti della Camera dei deputati.

La proposta in esame modifica profondamente il regime delle prerogative dei componenti del nuovo Senato e, come sopra evidenziato, introduce una non marginale differenziazione fra i due rami del Parlamento.

L'assetto costituzionale risultante sul punto si risolve in una sostanziale equiparazione del trattamento normativo previsto per i senatori a quello previsto per i consiglieri regionali. Per i senatori in carica in quanto sindaci si tratterebbe, comunque, di un ampliamento del relativo *status* dal punto di vista dell'immunità, attualmente non spettante.

L'immutato art. 59, primo comma conferma che il Presidente della Repubblica, dopo la cessazione del mandato, diviene Senatore di diritto e a vita.

In questo caso, nel passaggio dal vigente al novellato testo costituzionale, pare determinarsi una riduzione delle prerogative sulla libertà personale e sulle comunicazioni (che restano, come detto, sostanzialmente inalterate per i consiglieri regionali ex art. 122 Cost. ed incrementate per i sindaci che attualmente non ne dispongono). Infatti il nuovo testo dell'articolo 68, secondo e terzo comma della Costituzione, riserva ai soli deputati tali immunità, escludendole quindi per i senatori, siano essi ordinari o, come nel caso dell'ex Presidente della Repubblica, di diritto e a vita.

Tale reductio potrebbe ritenersi propria anche dei senatori a vita attualmente in carica che - ai sensi dell'art. 33, nono comma, del d.d.l. in esame - permangono nella stessa carica quali membri del Senato delle Autonomie: anche per tali senatori sembrerebbe quindi venir meno l'immunità di cui al secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost, a meno che il permanere nella stessa carica non si intenda in modo comprensivo del medesimo status.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare, in ordine alla differenza intercorrente fra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle camere del Parlamento, che, mentre le prime si svolgono "a livello di autonomia", le seconde riflettono la specifica posizione delle camere quali "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità" (Corte costituzionale n. 110 del 1970, n. 129 del 1981 e n. 379 del 1996).

Il complessivo disegno di riforma costituzionale in esame differenzia in modo rilevante la posizione del nuovo Senato delle autonomie da quella della Camera dei deputati, in un quadro - quantomeno ad una prima lettura - che potrebbe ritenersi non più caratterizzato da reciproca parità: in questo quadro potrebbe rinvenirsi il fondamento di un sistema correlativamente differenziato di immunità.

Tuttavia, la configurazione del Senato quale organo immediatamente partecipe "del potere sovrano dello Stato" potrebbe ritenersi da individuare essenzialmente nel tipo di funzioni esercitate: fra quelle che il Senato conserverebbe, oltre alla partecipazione pur limitata al procedimento legislativo ordinario, si colloca al

livello di partecipazione al "potere sovrano dello Stato" la partecipazione paritaria del Senato delle autonomie all'esercizio della funzione legislativa costituzionale.

Ove dovesse ritenersi che, anche nell'assetto costituzionale risultante dal progetto di riforma in questione, il Senato conservi pertanto la natura di organo immediatamente partecipe "del potere sovrano dello Stato", l'equiparazione dei suoi componenti, in tema di prerogative, ai componenti dei consigli regionali - in considerazione della non assimilabilità delle due fattispecie - potrebbe ritenersi da approfondire, anche alla luce del principio di ragionevolezza.

Come è noto, la Corte costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988) si è ritenuta competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe - ha osservato la Corte - all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore.

Con riferimento alla modifica apportata all'articolo 68 della Costituzione le soluzioni adottate a livello costituzionale, in alcuni Paesi europei, si presentano come segue.

Per quanto riguarda la Francia, la materia delle immunità parlamentari è disciplinata nell'articolo 26 della Costituzione. Tale disposizione prevede che nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato per opinioni o voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni e che nessun membro del Parlamento può essere soggetto, in materia penale, ad arresto o a qualsiasi altra misura privativa o restrittiva della libertà senza l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea di appartenenza. Detta autorizzazione non è richiesta in caso di flagranza o di condanna definitiva. La medesima previsione costituzionale stabilisce, inoltre, che la detenzione, le misure privative o restrittive della libertà o l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento sono sospese per la durata della sessione qualora l'assemblea alla quale appartiene lo richieda.

In Spagna, l'articolo 71 della Costituzione dispone che i deputati e i senatori usufruiscono della prerogativa dell'inviolabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, durante il loro mandato, i deputati e i senatori usufruiscono della prerogativa dell'immunità e non possono essere sottoposti a limitazione della libertà personale se non in caso di flagranza di delitto. Senza la preliminare autorizzazione della Camera alla quale appartengono, deputati e senatori non possono essere né accusati, né sottoposti a processo¹⁶.

¹⁶ Il citato articolo 71 stabilisce altresì che i processi a carico di deputati e senatori sono attribuiti alla competenza della Camera criminale del Tribunale supremo

Da ultimo, in Germania, l'articolo 46 della Costituzione federale dispone che i deputati del Bundestag non possono essere chiamati in alcun modo a rispondere per i voti dati e le dichiarazioni fatte nel Bundestag medesimo ovvero nelle sue commissioni. Tale previsione non si applica alle dichiarazioni qualificabili come "insulti diffamatori". L'articolo citato stabilisce inoltre che i deputati non possono essere chiamati a rispondere o arrestati per un fatto costituente reato salvo che con l'autorizzazione del Bundestag, fatta eccezione per i casi in cui l'arresto è avvenuto in flagranza di delitto o nel corso del giorno seguente. L'autorizzazione del Bundestag è necessaria anche per qualsiasi altra limitazione della libertà personale. Si dispone infine che ogni procedimento penale, nonché ogni forma di detenzione o comunque di limitazione della libertà personale nei confronti di un deputato, devono essere sospesi a richiesta del Bundestag¹⁷. Tali garanzie si applicano solo ai membri del Bundestag, mentre analoghe prerogative non sono previste per i membri del Bundesrat, che sono componenti dei governi dei singoli stati federati e da questi sono nominati e possono essere sostituiti.

¹⁷ Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione federale, i deputati hanno inoltre il diritto di rifiutarsi di fornire elementi di prova in ordine a persone che hanno ad essi confidato fatti nella loro qualità di membri del Bundestag o alle quali essi hanno confidato fatti in tale veste. Negli stessi limiti è vietato l'acquisizione di documenti contenenti i suddetti elementi di prova.

Articolo 7
(Art. 69 - Indennità parlamentare)

Art. 69 - Testo vigente

Art. 69 - Testo modificato

I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

I membri **della Camera dei deputati** ricevono una indennità stabilita dalla legge.

L'articolo 7 interviene sull'articolo 69 della Costituzione che, nella nuova formulazione, prevede che i membri della Camera dei deputati - e quindi non più i membri del Parlamento - ricevono una indennità stabilita dalla legge.

A livello di legge ordinaria la materia dell'indennità¹⁸ è disciplinata dall'articolo 1 della legge n. 1261 del 1965 il quale, al primo comma, stabilisce che *"l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza"*.

Conseguentemente - come evidenziato nella relazione di accompagnamento del disegno di legge in commento - la modifica apportata all'articolo 69 della Costituzione determina l'effetto di limitare la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati.

Si ricorda che l'articolo 122 della Costituzione come novellato dal disegno di legge (cfr. art. 29 del d.d.l.) prevede che siano disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, gli emolumenti degli organi elettivi delle Regioni nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione¹⁹.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 1261 del 1965 ai membri del Parlamento è corrisposta una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

¹⁹ In materia di corresponsioni economiche, inoltre, a norma dell'art. 34, comma 2 (cfr.) del d.d.l.: "Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali".

Il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado è pertanto solo quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono: l'indennità dei (senatori) sindaci, a differenza di quella dei (senatori) consiglieri regionali (cfr. art. 22 prima citato) non ha copertura costituzionale ed è rimessa ad una legge statale "a prevalenza Camera".

Invece, per i senatori di diritto e a vita, non sembra prevedersi alcuna indennità.

Un rapido sguardo su alcune esperienze comparate: in Spagna, ai sensi dell'articolo 71.4 della Costituzione spagnola, i deputati e i senatori hanno diritto a un emolumento fissato dalle rispettive camere di appartenenza. In Francia, l'indennità percepita dai membri del Parlamento, deputati e senatori, prevista dall'articolo 25 della Costituzione, è disciplinata dalla legge 58-1210 che distingue, all'interno della medesima, tre diverse componenti principali: - indennità parlamentare di base; - indennità di residenza; - indennità di funzione. In Germania, i componenti del *Bundesrat* - che, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione federale, sono componenti dei governi dei singoli stati federati e da questi sono nominati e sostituiti - non ricevono indennità per la loro carica. Godono del diritto di utilizzare gratuitamente i servizi ferroviari all'interno del territorio della Federazione ed hanno un ufficio a disposizione negli edifici del *Bundesrat*.

Articolo 8

(Art. 70 - Procedimento legislativo)

Art. 70 - Testo vigente

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Art. 70 - Testo modificato

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere **per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.**

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato delle Autonomie non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 57, comma terzo, 114, comma terzo, 117, commi secondo, lettere p) e u), quarto, sesto e decimo, 118, comma quarto, 119, 120, comma secondo, e 122, comma primo, nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato

Art. 70 - Testo vigente

Art. 70 - Testo modificato

delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

I disegni di legge di cui all'articolo 81, comma quarto, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato delle Autonomie abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

L'**articolo 8** del disegno di legge in esame sostituisce il testo dell'articolo 70 della Costituzione, il quale prevede che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere.

Il nuovo articolo 70 comporta il superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi.

In estrema sintesi, il procedimento legislativo diventa - ad eccezione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali - a prevalenza della Camera dei deputati (a maggioranza qualificata in alcuni casi) ove si abbia intervento del Senato.

La proposta di riforma costituzionale *mantiene il procedimento legislativo bicamerale paritario solo per i disegni di legge costituzionali.*

"Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati".

Per i disegni di legge *non* costituzionali, dunque, il Senato è esclusivamente organo di *seconda lettura*, di "*proposta*" eventuale di modifiche.

Il primo comma prevede, infatti, un procedimento bicamerale paritario - cioè un procedimento attraverso il quale le due Camere esercitano, necessariamente, collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa - solo per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Il procedimento per l'adozione di tale leggi rimane disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, che richiede la doppia lettura da parte delle due Camere e consente il ricorso al *referendum*. Tale articolo non subisce modifiche ad opera del disegno di legge in commento.

Il secondo comma prevede che "le altre leggi" siano approvate dalla Camera dei deputati.

L'apparente esclusività del potere di approvazione delle "altre leggi" da parte della Camera sembra doversi leggere alla luce del comma successivo, che prevede l'obbligo di trasmissione al Senato del testo approvato: in tal senso l'approvazione della Camera non appare di per sé autosufficiente. Le disposizioni di cui al terzo comma evidenziano invece il potere spettante alla Camera di approvazione definitiva.

Si introduce, al terzo comma, un procedimento bicamerale *eventuale*, in cui il ruolo della Camera dei deputati appare prevalente, ad essa spettando sia l'esame del testo in prima lettura, sia la deliberazione definitiva sulle "proposte" di modificazione eventualmente deliberate dal Senato delle Autonomie.

Il procedimento comporta dunque che la generalità dei progetti di legge ordinaria sia esaminata e approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati. Il testo del disegno di legge è quindi immediatamente trasmesso al Senato, che ha facoltà di esaminare il testo approvato dalla Camera, ma solo se ne faccia richiesta almeno un terzo dei suoi componenti, e se il Senato, accogliendo tale richiesta, disponga di procedere all'esame. L'esame deve ultimarsi "nei trenta giorni successivi".

*Pertanto, l'esame da parte del Senato si attiva esclusivamente dietro richiesta di un quorum, pari a un terzo dei suoi componenti. Tale richiesta parrebbe, secondo il dettato testuale, non doversi essere per i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo (v. *infra*). Per la conversione di decreti-legge, v. *infra*, la scheda relativa all'articolo 12 del disegno di legge.*

Intervenuta tale richiesta, il Senato "può disporre" di procedere all'esame. Pare suscettibile di approfondimento se, intervenuta la richiesta (suffragata dal quorum di un terzo dei componenti), si renda necessaria una deliberazione o basti una presa d'atto da parte dell'Assemblea, affinché l'esame del disegno di legge si avvii. Ad ogni modo, la sola richiesta non pare sufficiente, perché possa esservi l'esame senatoriale.

Potrebbe non ritenersi univocamente individuato il momento da cui decorre il termine di trenta giorni entro cui l'esame senatoriale deve concludersi: se dalla trasmissione, ovvero dalla scadenza del precedente termine di dieci giorni, ovvero ancora dal momento in cui sia disposto l'esame da parte del Senato.

Qualora il Senato delle Autonomie non avvii l'esame o, comunque, non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed il testo approvato dalla Camera in prima (e in tal caso unica) lettura è promulgato dal Capo dello Stato (salva la facoltà di rinvio *ex* articolo 74 della Costituzione).

Pare, questo, una sorta di silenzio assenso con effetto sul perfezionamento del procedimento legislativo, in quanto se non è disposto dal Senato l'esame, o trascorre il relativo termine, il disegno di legge si intende definitivamente approvato.

Quando invece il Senato della Autonomie abbia deliberato "proposte" di modificazione, il testo è nuovamente sottoposto all'esame della Camera dei deputati, la quale, entro i successivi venti giorni, "si pronuncia in via definitiva".

Non appare del tutto agevole individuare il rilievo giuridico della qualificazione della deliberazione del Senato sul testo legislativo come "proposta", dal punto di vista degli effetti, stante la circostanza - che potrebbe ritenersi comunque assorbente per gli esiti del procedimento - del potere della Camera di pronunciarsi "in via definitiva".

La dicitura "proposte" di modificazione, in ipotesi, potrebbe far intendere che le modificazioni del Senato non si incorporino nel testo che poi giunge alla Camera dei deputati per la definitiva deliberazione.

Dalla formulazione del comma ("proposte sulle quali la Camera...") potrebbe poi desumersi che oggetto del nuovo esame della Camera dei deputati non sia l'intero testo ma le sole "proposte" di modificazione approvate dal Senato delle Autonomie.

Se così fosse riconosciuto, al Senato spetterebbe la delimitazione delle possibili modifiche al testo, altre essendo da escludere.

Non sembrano emergere altri elementi espliciti se la Camera dei deputati debba limitarsi a confermare o respingere le proposte di modificazione approvate dal Senato delle Autonomie, ovvero se possa incidere su di esse modificandole, senza comunque introdurre di nuove (peraltro, il discrimine tra una modifica molto penetrante e l'introduzione di una nuova modifica può essere di non univoca interpretazione).

L'espressione "in via definitiva" - riferita alla "pronuncia" della Camera dei deputati in seconda lettura - potrebbe ritenersi, d'altra parte, tale escludere l'eventualità di un ulteriore passaggio presso l'altro ramo del Parlamento. La legge così approvata è dunque avviata alla promulgazione e pubblicazione.

Il potere della Camera di approvare "in via definitiva" un testo diverso da quello inviato al Senato, ma senza connessione con la deliberazione senatoriale, potrebbe, se riconosciuto, incidere considerevolmente sul potere del Senato di esprimersi, sia pure cedevolmente, sul testo - in ipotesi definito ed ampliato nell'ultimo passaggio, precluso al Senato - destinato a diventare norma.

Il comma quarto introduce un effetto rafforzato delle "proposte" di modificazione formulate dal Senato delle Autonomie, per alcune categorie di leggi (in estrema sintesi: incidenti sulle autonomie o di ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea o di disciplina del sistema di elezione dei senatori elettivi di secondo grado) per le quali la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato ("non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie"), deve pronunciarsi "nella votazione finale" a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La "maggioranza assoluta dei componenti" potrebbe considerarsi un parametro di "rafforzamento" di intensità variabile in funzione del tipo di legge elettorale vigente se, ad esempio, proporzionale o maggioritario, con o senza premio di maggioranza e di quale consistenza. La legge elettorale è – nel sistema proposto - una legge ad ordinaria "prevalenza Camera".

Invero la nuova previsione costituzionale del procedimento legislativo - nello stabilire che il Senato delle Autonomie possa deliberare "proposte" di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva - non fa esplicitamente salva la votazione finale, diversamente da quanto previsto attualmente dall'articolo 104 del Regolamento del Senato e dall'articolo 70 del Regolamento della Camera in relazione all'ipotesi di seconda lettura. Alla luce di tali riferimenti *potrebbe rimanere dubbio se in via generale l'esame in seconda lettura da parte della Camera dei deputati, limitato esclusivamente alle modificazioni proposte dal Senato, implichi l'esclusione della predetta votazione finale. Peraltro, il nuovo quarto comma dell'articolo 70 della Costituzione - in relazione alle ipotesi specifiche ivi previste - fa invece esplicito riferimento alla votazione finale.*

Più in dettaglio, le materie su cui è richiesta la maggioranza qualificata della Camera dei deputati, se questa si discosti dalle proposte del Senato, sono le seguenti (individuate, tranne l'ultima, mediante l'indicazione degli articoli della Costituzione):

- sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (articolo 57, comma terzo);
- ordinamento di Roma Capitale (articolo 114, comma terzo);
- ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta (articolo 117, comma secondo, lettera p));
- norme generali sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (articolo 117, comma secondo, lettera u));
- leggi dello Stato, in materie non rientranti nella legislazione esclusiva, per la tutela dell'unità giuridica o economica o per riforme economico-sociali di interesse nazionale (articolo 117, comma quarto);
- potestà regolamentare (articolo 117, comma sesto);

- facoltà delle Regioni di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, comma decimo);
- disciplina del coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie riguardanti l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché la tutela dei beni culturali e paesaggistici (118, comma quarto);
- autonomia finanziaria e rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie (articolo 119);
- potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni (articolo 120, comma secondo);
- principi fondamentali per le elezioni regionali, nonché durata degli organi e relativi emolumenti (articolo 122, comma primo);
- autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Con la disposizione in commento sembra introdursi un tipo di procedimento legislativo tale da qualificare ulteriormente l'ordinaria partecipazione del Senato. In questo senso il Senato potrebbe ritenersi titolare di un potere consistente nella pretesa di ottenere, alle condizioni previste, una pronuncia della Camera dotata della forza ritenuta necessaria e non inferiore.

Poiché l'esperienza successiva alla riforma del Titolo V pare evidenziare che l'individuazione di una materia piuttosto che un'altra ai fini dell'attribuzione di una o di un'altra competenza può essere tutt'altro che agevole (si pensi alla norma di intervento sul patrimonio boschivo che la Camera intenda come norma sull'ecosistema - e quindi "ordinaria" - e che il Senato intenda come norma generale sul governo del territorio, e quindi "rafforzata") si potrebbe determinare una nuova forma di contenzioso su questo terreno non più - o non solo - tra Stato e Regioni, ma anche tra le Camere.

Si potrebbe inoltre porre, ma è tema che qui si può solo accennare, questione interpretativa sul valore in ipotesi diverso che potrebbero avere le norme approvate con procedimento rafforzato, valore che potrebbe consistere in una diversificata resistenza all'abrogazione implicita da parte di norme approvate con procedimento ordinario.

Il quinto comma prevede che i disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma della Costituzione - ossia i disegni di legge di bilancio e il rendiconto consuntivo - una volta approvati dalla Camera dei deputati, siano esaminati dal Senato delle Autonomie (in tal caso senza necessità di richiesta da parte del prescritto numero di senatori e di apposita decisione di esame), il quale può deliberare "proposte" di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per quanto concerne tali disegni di legge il nuovo quinto comma dell'articolo 70 prevede che le eventuali proposte di modificazione deliberate dal Senato delle Autonomie assumano valenza rafforzata solo qualora deliberate a maggioranza assoluta dei suoi componenti. L'effetto procedurale rafforzato consiste, si è ricordato, nella maggioranza qualificata richiesta per la successiva

(e definitiva) approvazione da parte della Camera dei deputati, qualora questa non sia conforme alle proposte senatoriali.

Secondo la lettera della disposizione qui considerata, il predetto effetto di aggravamento procedurale potrebbe intendersi riferito ai casi in cui le proposte di modificazione del Senato attengano alle materie specificamente individuate dal nuovo quarto comma dell'articolo 70 della Costituzione. Infatti, il comma qui in esame (nuovo quinto comma) richiama "le disposizioni di cui al comma precedente", secondo riferimento che potrebbe pertanto intendersi comprensivo non solo del procedimento (rafforzato) ma anche della materia. In tale ipotesi le materie 'territoriali' finirebbero per fruire del procedimento rafforzato non in tutti i casi ma, se 'incluse' nella legge di bilancio o di rendiconto consuntivo, solo qualora il Senato abbia deliberato per quelle materie a maggioranza assoluta.

L'ultimo comma attribuisce infine al Senato delle Autonomie la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal suo regolamento, di "svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati".

La disposizione sembra riguardare le procedure non legislative che attualmente costituiscono parte dei lavori parlamentari (si possono menzionare fra queste quelle riguardanti le indagini conoscitive, le petizioni, le relazioni, gli atti del Governo) e che si concludono con atti di varia natura (quali documenti conclusivi, pareri, relazioni, proposte, risoluzioni, *ove si considerino queste ultime esprimibili dal Senato, alla luce delle funzioni riconosciutegli dal disegno di legge*).

La formulazione (il Senato può svolgere attività conoscitive / nonché formulare osservazioni su atti..) sembra indicare che l'attività conoscitiva possa esplicarsi indipendentemente dall'attività della Camera per quanto concerne lo svolgimento di indagini conoscitive, mentre la formulazione di osservazioni su atti e documenti riguarderebbe atti e documenti all'esame della Camera dei deputati (secondo la relazione, "anche nel corso del loro esame da parte della Camera dei deputati").

Tuttavia, ciò potrebbe il nuovo settimo comma dell'articolo 70 a considerare, per la prima volta a livello costituzionale, l'attività conoscitiva del Parlamento, riferendola espressamente al solo Senato delle Autonomie. Non apparirebbe allora agevole individuare, a prima lettura, le ragioni per cui il testo riconosca espressamente al solo Senato la facoltà di svolgere attività conoscitive, a fronte dell'assenza di analoga previsione per la Camera dei deputati, per la quale quella facoltà dovrebbe dirsi comunque riconosciuta.

Nel complesso il procedimento legislativo delineato dalle modifiche apportate all'articolo 70 della Costituzione - lette anche in correlazione con quelle relative ai successivi articoli 71 e 72 - si caratterizza per una più analitica disciplina costituzionale dei tempi del medesimo rispetto all'assetto costituzionale vigente, che invece lascia la disciplina di tali profili essenzialmente all'ambito dei

regolamenti parlamentari, pur con la significativa eccezione della disciplina dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

L'analitica costituzionalizzazione di tempi procedurali pare definire altrettanti profili cui la legge debba ottemperare, per non incorrere in vizi procedurali di costituzionalità.

Per quanto concerne i precedenti progetti di riforma del bicameralismo, si rammenta nella *XVI legislatura* il progetto di legge A.C. 5386 - approvato in prima lettura dal Senato - che, dal punto di vista delle funzioni legislative, proponeva un nuovo testo dell'articolo 72 in cui - salvi i casi espressamente indicati, nei quali si prevedeva un procedimento legislativo paritario - si procedeva in tutte le ipotesi rimanenti ad un sostanziale superamento del cosiddetto bicameralismo perfetto con la previsione di un procedimento legislativo eventualmente monocamerale.

Nella *XV legislatura* nella proposta di legge costituzionale A.C. 553 e abb.-A (cosiddetta Bozza Violante), la riforma del bicameralismo si incentrava sulla previsione di due Camere, Camera dei deputati e Senato federale, in un sistema di bicameralismo non simmetrico, anche per quanto riguarda l'attività legislativa. Secondo tale testo, in casi espressamente indicati, il procedimento legislativo era paritario; in altri casi, anch'essi definiti, il procedimento si sviluppava da una prima lettura del Senato; in tutte le altre ipotesi il procedimento risultava "a prevalenza Camera", in quanto, avviato presso la Camera, avrebbe potuto non avere fasi di svolgimento presso il Senato. In linea di massima, e salvo alcune eccezioni, la *ratio* ricavabile da tale tripartizione vedeva l'apporto del Senato federale alla decisione legislativa pieno e del tutto parificato a quello della Camera nei casi in cui la materia trattata atteneva alle scelte "di sistema" direttamente incidenti sull'assetto costituzionale della Repubblica o sul quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti che costituiscono la Repubblica (le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane). Con riguardo alla restante attività legislativa, nella quale ordinariamente si attua l'indirizzo politico del Governo e della sua maggioranza, l'apporto del Senato federale restava presente, ma le sue deliberazioni non erano mai in grado di trasformarsi in un veto non superabile dalla Camera dei deputati. Il peso istituzionale delle deliberazioni del Senato federale risultava peraltro rafforzato quando l'iter legislativo avesse avuto ad oggetto materie più da vicino incidenti sul rapporto Stato-autonomie territoriali.

Nella *XIV legislatura*, le Camere hanno approvato, con il procedimento previsto all'articolo 138 della Costituzione, un disegno di legge costituzionale, che è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e sul quale, come è noto, è stato richiesto - sempre ai sensi del citato articolo 138 della Costituzione - il referendum popolare confermativo che ha avuto esito non favorevole all'approvazione della legge costituzionale.

In linea generale, il testo di riforma costituzionale, che abbandonava il sistema del cosiddetto bicameralismo "perfetto", individuava più procedimenti legislativi ordinari, modificando il procedimento bicamerale vigente e affiancando ad esso nuove tipologie di procedimento legislativo. A seguito dell'entrata in vigore della riforma, si sarebbero configurate, infatti, leggi statali:

- approvate con procedimento monocamerale, a seguito cioè di esame da parte di uno solo dei due rami del Parlamento (quello al quale è attribuita la competenza sulla relativa materia);

- approvate con procedimento “a prevalenza monocamerale”, a seguito dell’esercizio, da parte dell’altro ramo del Parlamento, della facoltà di richiamare presso di sé il progetto di legge e di proporvi modifiche (ferma restando la prevalenza della Camera competente in via primaria);
- approvate con procedimento bicamerale, procedimento per alcuni versi semplificato, per altri più articolato rispetto a quello vigente, e comunque con ambito di applicazione limitato a determinate materie, alle quali era riconosciuta una peculiare rilevanza.

Sarebbe rimasto comunque fermo il procedimento di revisione costituzionale di cui all’articolo 138 della Costituzione (la cui formulazione, quanto all’esame parlamentare, restava immutata).

Nella *XIII legislatura* il testo della riforma previsto dalla cosiddetta Commissione D’Alema (A.C. n. 3931-A/A.S. n. 2583-A) modificava il sistema del bicameralismo paritario accolto dalla vigente Costituzione introducendo un regime di bicameralismo, imperniato su una “Camera politica” e una “Camera delle garanzie”, differenziato per la funzione legislativa, in quanto in essa il Senato aveva poteri pari a quelli della Camera solo in determinate materie.

Per quanto concerne il raffronto con i Paesi europei che adottano il modello del cosiddetto bicameralismo differenziato²⁰, si ricorda che circa la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo, partendo dalla maggiore distanza dal modello del bicameralismo perfetto, possono essere sinteticamente individuati, con riferimento ai disegni di legge ordinaria, tre stadi.

1) Attribuzione alla sola Camera bassa della competenza a legiferare su alcune materie, specificatamente indicate a livello costituzionale. E' questo il caso dell’Austria e del Belgio, i cui Senati non dispongono di alcuna competenza sui disegni di legge di bilancio e di finanza pubblica, nonché della Repubblica ceca, per quanto attiene al solo disegno di legge di bilancio. In Irlanda, invece, sui progetti di legge in materia finanziaria (*money bills*) il Senato può solo formulare raccomandazioni non vincolanti. La Spagna, da parte sua, esclude del tutto il Senato dal procedimento di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo. In tali ambiti, pertanto, i Paesi citati adottano un modello di esercizio della potestà legislativa semplicemente monocamerale.

2) Esame del disegno di legge da parte di entrambe le Camere, ma attribuzione alla Camera alta di un mero potere sospensivo (senza possibilità di emendare il testo). E' il caso dell’Austria e della Slovenia, dove il veto opposto dai rispettivi Senati all’approvazione può in ogni caso essere superato dalle Camere basse con le dovute maggioranze. Un potere di veto assoluto è invece

²⁰ Vale a dire: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Russia, Slovenia e Spagna. Gli Stati europei che adottano un sistema perfettamente bicamerale sono invece, oltre all’Italia, la Bosnia-Erzegovina e la Svizzera. Per una trattazione dei vari aspetti connessi al funzionamento dei sistemi bicamerali si veda il *dossier* del Servizio studi “Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti”, settembre 2013, n.54, nonché la Nota Breve del Servizio studi n. 23, “Senati in un *flash*”, febbraio 2014.

formalmente conferito alla Camera alta olandese, la quale tuttavia nella prassi non ne fa alcun uso.

3) Esame da parte di entrambi i rami, ma attribuzione alla Camera bassa di un potere decisionale in ultima istanza (e in taluni casi all'esito di una procedura di conciliazione²¹ tra i due rami) prevalente relativamente a: *a*) tutti i disegni di legge (come avviene in Irlanda, nei Paesi Bassi, in Polonia, nella Repubblica ceca, in Romania²², in Russia e in Spagna); ovvero *b*) su alcuni di essi, individuati in base ad un criterio per materia (Belgio, Germania) o procedurale (Francia) ovvero misto (Regno Unito).

Per quanto concerne invece le leggi costituzionali o di revisione della Costituzione, il loro procedimento in tutti i sistemi bicamerali europei coinvolge su un piano di parità entrambi i rami del Parlamento (con importanti limitazioni per materia riguardanti la sola Austria).

Come si è detto, pertanto, solo con riferimento agli ordinamenti della Francia, del Regno Unito, della Germania e del Belgio sussistono disegni di legge ordinaria il cui esame si svolge da parte di entrambe le Camere su un piano di perfetta parità di poteri decisionali: è il caso delle leggi cosiddette bicamerali o necessariamente bicamerali, che per essere approvate richiedono il consenso di entrambi i rami su un identico testo.

Appare opportuno osservare al riguardo che in Francia e nel Regno Unito le leggi ordinarie sono di regola bicamerali, salvo specifici e limitati casi, individuati in base a criteri prevalentemente procedurali, nei quali alla Camera bassa è attribuito il potere di assumere la decisione finale. Sostanzialmente ciò si verifica in caso di reiterate divergenze tra i due rami del Parlamento o di ritardo ostruzionistico da parte della Camera alta. Per quanto riguarda la Germania e il Belgio, invece, il rapporto tra principio di differenziazione e principio di perfetto bicameralismo è rovesciato. La regola, o almeno la prevalenza in termini quantitativi, è data dall'attribuzione alla Camera bassa di poteri preponderanti nel procedimento legislativo, mentre la tendenziale eccezione è piuttosto rappresentata dalle leggi bicamerali, che vengono specificamente individuate dalle rispettive Costituzioni in base ad un criterio per materia. Si può rilevare che tale ultimo modello è adottato da due Stati a struttura federale e che le materie assegnate alle leggi bicamerali attengono più o meno strettamente agli interessi degli enti federati e ai loro rapporti con lo Stato centrale, e in quanto tali chiamano in causa il ruolo di rappresentanza e tutela di tali interessi che il *Bundesrat* tedesco e il *Sénat* belga svolgono nei rispettivi ordinamenti federali.

²¹ Su tali procedure si veda la Nota breve del Servizio studi n.18, "Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali" oltre al già citato *dossier*.

²² Nel peculiare sistema rumeno, mentre la Camera bassa ha una competenza decisionale che può considerarsi prevalente per i disegni di legge ordinaria, per i disegni di legge organica, in base ad una distinzione per materia, tale prevalenza è da assegnare al ramo ove la Costituzione prevede debba iniziare *l'iter*.

Articolo 9
(Art. 71 - Iniziativa legislativa)

Art. 71 - Testo vigente

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Art. 71 - Testo modificato

Identico.

Il Senato delle Autonomie può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato delle Autonomie.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Identico.

L'articolo 9 modifica l'articolo 71 della Costituzione che disciplina l'iniziativa legislativa in generale (si ricorda che il novellato articolo 72 della Costituzione prevede che i disegni di legge siano presentati solo alla Camera dei deputati).

Rimangono invariati, dell'articolo 71, gli attuali commi primo, che attribuisce il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun membro delle due Camere e agli organi ed enti ai quali sia stata conferita con legge costituzionale, e secondo, che attiene all'iniziativa legislativa popolare.

Pertanto, un singolo senatore potrà presentare un disegno di legge, ma solo alla Camera.

L'articolo in esame introduce un nuovo comma, dopo il primo, nel quale si prevede la facoltà per il Senato delle Autonomie di richiedere alla Camera dei deputati, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di procedere all'esame di un disegno di legge.

Poiché i disegni di legge si presentano solo alla Camera, dovrebbe trattarsi della richiesta di esaminare un disegno di legge depositato alla Camera, non necessariamente da un Senatore.

Al Senato non sembra pertanto conferito - dall'articolo in esame - il potere di definire un testo di legge che la Camera debba esaminare e poi, eventualmente, eventualmente approvare; tuttavia un simile procedimento potrebbe concretizzarsi nell'ambito delle procedure proprie del Senato, definendosi poi, comunque, come disegno di legge da presentare alla Camera da parte di uno o più senatori.

In tal caso, la Camera dei deputati deve esaminare il disegno di legge e pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato delle Autonomie.

Si direbbe indubbio l'obbligo della Camera dei deputati, a seguito della richiesta del Senato, di esaminare il disegno di legge, pur tenendo conto dei limiti regolamentari che tale obbligo possa incontrare. Si pensi, ad esempio, alla previsione, dei regolamenti parlamentari (articolo 76 del Regolamento del Senato e articolo 72, comma secondo, del Regolamento della Camera dei deputati) ove si dispone che non possono essere assegnati alle commissioni progetti di legge che riproducono sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti se non siano trascorsi sei mesi dalla reiezione.

La formulazione del comma ("la Camera ..procede all'esame.. e si pronuncia..") non appare tale da dover comportare unicamente decisioni sul merito.

Com'è noto, la Costituzione attuale disciplina l'iniziativa in tre diversi articoli (71, di carattere generale, 99 e 121, relativi a CNEL e Consigli regionali), nonché attribuisce all'articolo 133 l'iniziativa ai Comuni, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la istituzione di nuove Province.

Il disegno di legge in esame dispone la soppressione dell'articolo 99 (il CNEL viene soppresso) e dell'articolo 133 (le Province sono soppresse). Lascia invariato l'articolo 121, tranne prevedere - posta la modifica del procedimento legislativo - che le proposte di legge del Consiglio regionale siano presentate presso la sola Camera di deputati e non più siano fatte "alle Camere" (cfr. le schede dedicate a tali specifici articoli).

Con riferimento ai precedenti tentativi di riforme costituzionali, l'articolo 71 della Costituzione risultava invariato nel progetto di legge A.C. 5386 della XVI legislatura e nelle proposte di legge costituzionali A.C. 553 e abb.-A, cosiddetta Bozza Violante della XV legislatura.

Invece, nel disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e non approvata nel successivo referendum confermativo, si modificava l'articolo 71, specificando che l'iniziativa legislativa parlamentare dovesse esercitarsi nell'ambito delle competenze della Camera di appartenenza: ciascun deputato o senatore, pertanto,

avrebbe potuto presentare proposte (o emendamenti) attinenti soltanto alle materie su cui la Camera di appartenenza poteva legiferare.

Nella XIII legislatura il testo della riforma previsto dalla così detta Commissione D'Alema, all'articolo 91, attribuiva l'iniziativa delle leggi, oltre che al Governo e a ciascun componente delle Camere, anche a ciascuna Assemblea regionale ed eliminava il rinvio agli organi o enti ai quali l'iniziativa sia conferita da una legge costituzionale. L'articolo 91 citato, a differenza della Costituzione vigente, quindi, concentrava al suo interno tutti i soggetti che potevano presentare proposte di legge alle Camere.

Articolo 10

(Art. 72 – Il procedimento legislativo: segue)

Art. 72 - Testo vigente

Art. 72 - Testo modificato

Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Ogni disegno di legge è presentato **alla Camera dei deputati e**, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Identico.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

Identico.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Identico.

Art. 72 - Testo vigente

Art. 72 - Testo modificato

Il regolamento del Senato delle Autonomie disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati. I disegni di legge costituzionali e di revisione costituzionale sono esaminati dal Senato delle Autonomie articolo per articolo e approvati a norma dell'articolo 138.

Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà.

L'articolo 10 modifica l'articolo 72 della Costituzione, che riguarda il procedimento ordinario di approvazione dei disegni di legge.

Viene modificato innanzitutto il primo comma, nella parte relativa alla presentazione dei disegni di legge.

Si dispone, nel testo emendato, che i disegni di legge siano presentati soltanto alla Camera dei deputati.

Ne consegue che anche le restanti disposizioni contenute nel comma in questione, e riguardanti le modalità di esame e di approvazione, vadano a riferirsi solo alla Camera dei deputati.

Così come solo alla Camera dei deputati diviene riferita la parola "Camera" nei commi secondo, terzo e quarto del medesimo articolo 72. Attualmente, invece, tale espressione vi indica sia la Camera dei deputati sia il Senato.

L'articolo in esame introduce, poi, dopo il comma quarto dell'articolo 72, due nuovi commi.

Il primo di questi - e cioè il nuovo quinto comma dell'articolo 72 - riguarda il procedimento legislativo in seno al Senato delle Autonomie.

In primo luogo si demanda al suo regolamento la disciplina delle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati.

Si tratta certamente dei disegni di legge ordinaria, che, approvati dalla Camera dei deputati, sono trasmessi immediatamente al Senato delle Autonomie, ai sensi dell'articolo 70, come emendato dal disegno di legge in esame.

Vi rientrano anche i disegni di legge costituzionali e di revisione costituzionale, l'esame dei quali continua ad essere disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, che rimane immutato.

Per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale, il nuovo comma specifica che essi vengano esaminati dal Senato delle Autonomie articolo per articolo e approvati ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Nella previsione relativa all'esame dei disegni di legge costituzionale da parte del Senato, mentre si richiede l'approvazione articolo per articolo, non viene esplicitamente prevista la votazione finale (a differenza di quanto continua ad essere previsto nel primo comma del medesimo articolo 72 con riferimento alla Camera dei deputati).

L'approvazione articolo per articolo viene inoltre prevista, con riferimento all'esame del Senato, solo per il procedimento di revisione costituzionale, non per il procedimento ordinario, potendosi ipotizzare che in tale ipotesi l'esame articolato non sia necessario (pur senza – potrebbe ritenersi – essere escluso).

Il successivo nuovo sesto comma prevede la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione, o entro un termine inferiore, determinato in base al regolamento "tenuto conto della complessità della materia".

Decorso il termine, il testo, proposto o accolto, dal Governo, viene votato, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Il secondo periodo del comma in questione prevede, pertanto, una fase di esame del disegno di legge che oltrepassa il termine di esame programmato, ed anzi *condiziona al decorso di tale termine, la richiesta governativa di 'voto bloccato'.*

E pare consentire al Governo di individuare il testo del disegno di legge da sottoporre a votazione ("testo proposto o accolto"), quale che sia l'esito dell'esame parlamentare sino allora intercorso.

Al riguardo, potrebbe porsi questione se con "proposto" possa intendersi "originariamente proposto dal Governo" o anche "proposto dal Governo ex-novo", solo eventualmente alla luce dell'esame parlamentare.

Ferma restando la possibilità di self-restraint governativo, in tale ultimo caso i poteri del Governo acquisterebbero ancora maggiore spessore.

Si stabilisce, infine, che "in tali casi" i tempi previsti dall'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà. La dizione "in tali casi" potrebbe ritenersi non del tutto univoca.

La predetta riduzione dei tempi sembrerebbe riferirsi a tutti i casi in cui il Governo richieda la votazione alla Camera dei deputati entro un termine, anche nell'ipotesi in cui non richieda il "voto bloccato".

Si ricorda che l'articolo 70, comma terzo, come modificato dal disegno di legge in esame, disciplina:

- i tempi di esame presso il Senato delle Autonomie dei disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati;
- il termine entro cui la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva sulle proposte di modificazione del Senato delle Autonomie.

Pertanto:

- si riduce da dieci a *cinque giorni* il termine entro il quale, su richiesta di un terzo dei componenti, il Senato delle Autonomie possa disporre di esaminare un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati;
- si riduce dai successivi trenta a *quindici giorni* il termine entro il quale il Senato delle Autonomie possa deliberare proposte di modificazione del testo;
- si riduce da venti a *dieci giorni* il termine entro il quale la Camera dei deputati sia tenuta a pronunciarsi in via definitiva sulle proposte di modificazione deliberate dal Senato delle Autonomie.

Il procedimento descritto, che la relazione che accompagna il disegno di legge definisce "istituto del voto a data certa", si riferisce, in generale, ai disegni di legge, talché risulta suscettibile di approfondimento quale raccordo si ponga (nella disciplina costituzionale dei tempi di esame) con la specialità di talune procedure, quali quelle relative ai disegni di legge costituzionali, ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di bilancio.

Non appare definito, inoltre, se la procedura descritta possa rientrare nella nozione di "procedura normale di esame e di approvazione", che il precedente quarto comma dell'articolo 72 prescrive sia sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Il nuovo procedimento pare inoltre convivere con l'immutato comma secondo dell'articolo in esame, che affida al regolamento i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di urgenza.

Secondo quanto riportato nella citata relazione che accompagna il disegno di legge in esame, "la novella è diretta a fornire uno strumento di risposta all'esigenza del Governo di avere, per questioni particolarmente urgenti ai fini dell'attuazione del programma di governo, una soluzione legislativa all'esito di un procedimento parlamentare scandito da tempi prestabiliti".

Per quanto riguarda i tentativi di riforma costituzionale delle scorse legislature, circa l'attribuzione di poteri del Governo nel procedimento legislativo, si rileva quanto segue. L'articolo 5, comma 1, lettera *c*), del testo approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. n. 5386), che introduceva un comma settimo nell'articolo 72 della Costituzione, prevedeva che il Governo potesse chiedere l'iscrizione di un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno del ramo del Parlamento cui fosse stato assegnato e che venisse discusso in tempi certi. Decorso il termine così fissato per l'approvazione, il Governo avrebbe potuto chiedere la votazione articolo per articolo e sul testo finale senza emendamenti.

Nella XV legislatura nella proposta di legge costituzionale A.C. 553 e abb.-A, così detta Bozza Violante, si prevedeva che il Governo potesse chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti (e si aggiungeva che il termine dovesse essere fissato in modo da consentire un esame adeguato). Non si prevedeva di contro la facoltà di richiesta da parte del Governo del così detto voto bloccato.

Nella XIV legislatura la legge costituzionale, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, non approvata dal successivo referendum confermativo, riferiva la facoltà del Governo di richiedere l'iscrizione di disegni di legge all'ordine del giorno ai disegni di legge "presentati o fatti propri" dal Governo e prevedeva il voto bloccato su richiesta del Governo "sul testo proposto o fatto proprio dal Governo stesso".

Nella XIII legislatura il testo della riforma previsto dalla così detta Commissione D'Alema prevedeva la facoltà per il Governo di chiedere che un disegno di legge fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e fosse votato entro una data determinata dai regolamenti parlamentari. Si prevedeva, inoltre, il così detto voto bloccato, potendo chiedere il Governo che, decorso il termine, ciascuna Camera deliberasse sul testo, proposto o accettato dal Governo, articolo per articolo e con votazione finale.

Per quanto concerne altre esperienze costituzionali, l'immediato riferimento che sovviene è quello francese.

In Francia (articoli 28, 39 e 48 della Costituzione), l'ordine del giorno è stabilito da ciascuna assemblea. Due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui esso richieda l'iscrizione all'ordine del giorno.

Inoltre, l'esame dei progetti di legge finanziaria, di leggi di finanziamento della previdenza sociale, e dei testi trasmessi dall'altra assemblea trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e alle richieste di autorizzazione relative alla dichiarazione dello stato di guerra è, su richiesta del Governo, iscritto in via prioritaria all'ordine del giorno. L'articolo 28 della Costituzione stabilisce inoltre che il Primo ministro, consultato il Presidente dell'assemblea interessata, o la maggioranza dei membri di ciascuna assemblea, può decidere la convocazione di giorni supplementari di seduta.

L'articolo 44 della Costituzione prevede, inoltre, che dopo l'apertura del dibattito, il Governo può opporsi all'esame di qualsiasi emendamento che non sia stato anteriormente sottoposto all'esame della Commissione. Se il Governo lo richiede, l'assemblea si pronuncia mediante un solo voto su tutto o parte del testo in

discussione con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo (c.d. *vote bloqué*).

La procedura presenta alcune affinità con quella prevista dal testo in esame, ove, tuttavia, non è espressamente prevista la possibilità di un blocco limitato a parte del testo, né quella di comprendere nell'oggetto del voto bloccato emendamenti presentati o accettati dal Governo stesso.

In Spagna la materia è disciplinata solo dai rispettivi regolamenti parlamentari del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*. L'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria del Congresso dei deputati (articolo 67) viene fissato dal Presidente in accordo con la Conferenza dei Capigruppo. Il Governo può chiedere che in una specifica seduta venga inclusa la trattazione di una questione di carattere prioritario, sempre che essa abbia seguito l'iter previsto dalle norme regolamentari e quindi rispetti le condizioni previste per l'inclusione nell'ordine del giorno. Un'eccezione a tale regola può essere consentita se viene avanzata specifica richiesta da un gruppo parlamentare o dal Governo, e qualora la *Junta de Portavoces* decida all'unanimità di includere la questione all'ordine del giorno per ragioni di urgenza. L'articolo 71 del Regolamento del Senato stabilisce che l'ordine del giorno sia fissato dal Presidente, in accordo con l'Ufficio di Presidenza e sentita la *Junta de Portavoces*. Il rappresentante del Governo potrà includervi solo una questione avente carattere prioritario.

In Germania la materia trova disciplina a livello di regolamento parlamentare. Per quanto riguarda il *Bundestag*, l'articolo 20 del Regolamento dispone che l'agenda parlamentare sia concordata all'interno del "Consiglio degli anziani", a meno che il *Bundestag* non abbia già deciso in merito o che esso non sia stato convocato d'autorità dal Presidente ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento. L'agenda parlamentare è comunicata ai membri del *Bundestag*, del *Bundesrat* e al Governo federale. In assenza di obiezioni, essa si intende approvata all'inizio della discussione del primo punto.

Nel Regno Unito la materia è disciplinata dagli *Standing Orders of the House of Commons*. L'articolo 14 degli *Standing Orders* attribuisce la precedenza alle attività di interesse del Governo nei lavori parlamentari, attribuendo così all'Esecutivo un ruolo di preminenza nella programmazione dei lavori parlamentari. La normativa prevede, comunque, specifici spazi per le opposizioni e giornate in cui tale precedenza viene meno. Al Governo è inoltre attribuito il diritto di stabilire, sia l'ordine di trattazione dei diversi punti all'ordine del giorno di ogni seduta, sia l'ordine di priorità nell'esame dei progetti di legge da parte delle *standing committees*.

Articolo 11

(Art. 74 - Rinvio delle leggi di conversione)

Art. 74 - Testo vigente

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Art. 74 - Testo modificato

Identico.

Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata.

L'articolo modifica l'art. 74 della Costituzione, recependo un'esigenza più volte prospettata in ordine all'esercizio del potere di rinvio di disegni di legge di conversione di decreto-legge: si accorda una dilazione di trenta giorni alla scadenza del termine costituzionale di cui all'articolo 77, per non "soffocare" il potere di rinvio del Capo dello Stato con la ristrettezza dei tempi di conversione allorché il testo da promulgare gli sia trasmesso a strettissimo ridosso del sessantesimo giorno dalla pubblicazione.

Della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco" il Capo dello Stato aveva dato conto varie volte, come di un limite all'esercizio del proprio potere di rinvio in ordine ai disegni di legge di conversione.

Con la lettera trasmessa il 22 febbraio 2011 ai presidenti di Assemblea e al presidente del Consiglio²³, il Capo dello Stato - richiamando il percorso fin lì svolto da un disegno di legge di conversione, che aveva visto l'aggiunta di numerose disposizioni «*estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia*

²³ In riferimento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. 'decreto milleproroghe'), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 33 del 29 dicembre 2010. In questa occasione la comunicazione del presidente della Repubblica pervenne mentre il disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato il 15 febbraio 2011, era in fase di discussione sulle linee generali all'Assemblea della Camera (AC. 4086). Il presidente della Camera diede lettura integrale in Assemblea della lettera del capo dello Stato, oggetto di esame anche da parte della conferenza dei Presidenti di gruppo svoltasi nel corso del dibattito in Aula (seduta di martedì 22 febbraio 2011 n. 437).

coerenza con i principi e le norme della Costituzione», e sottolineando che i 5/6 del tempo concesso dall'art. 77 co. 3 Cost. per la conversione dei decreti-legge erano stati consumati per l'esame in prima lettura da parte del Senato conclusosi con la votazione di un "maxi-emendamento" del Governo - ribadiva in maniera più puntuale i rilievi critici già avanzati nella comunicazione del 22 maggio 2010 relativi alla tecnica legislativa e prefigurava possibili soluzioni, che però partivano dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale di sessanta giorni²⁴.

Rifacendosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2012, nella missiva inviata al presidente del Consiglio e ai presidenti delle due Camere il 23 febbraio 2012, il Capo dello Stato tornò a richiamare l'attenzione dei tre Presidenti sulla necessità di limitare in sede di conversione l'ammissibilità degli emendamenti a quelli strettamente attinenti all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto legge-originario²⁵; quindi tornava a proporre possibili soluzioni che - partendo dall'ineliminabile dato della perentorietà del termine costituzionale - ovviassero alla forzata compressione del suo potere di rinvio²⁶.

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto rilevanza alle circostanze²⁷ che - in ordine ai decreti-legge in scadenza - impediscono "di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost.,

²⁴ In particolare il presidente segnalava che l'inserimento nei decreti di norme non conformi al contenuto degli stessi, non omogenee e «spesso» prive del carattere di straordinarietà e urgenza si poneva «in contrasto con i principi sanciti all'art. 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988 recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari». Come possibile causa ostativa al rinvio, stavolta il Presidente della Repubblica evocava anche la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità della prassi della cd. reiterazione dei decreti decaduti: «è questa la ragione per la quale vi sono solo due precedenti in cui tale facoltà è stata esercitata nei confronti di disegni di legge di conversione di decreti legge dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996 [...]». Quindi, in merito alla possibile decadenza del decreto-legge, suggeriva due possibili soluzioni: la prima consistente nel sanare con legge gli effetti già prodotti dal provvedimento governativo ai sensi dell'art. 77 co. 3 Cost., riproponendo con uno o più nuovi provvedimenti legislativi - anche d'urgenza - le norme introdotte in sede di conversione conformi al dettato costituzionale; l'altra in una parziale reiterazione del testo originario del decreto-legge, a fronte del fatto che la cessazione degli effetti del decreto non sarebbe stata la conseguenza di una mancata conversione bensì di una richiesta di riesame del capo dello Stato. La lettera si chiudeva con l'avvertenza che, qualora non fosse stato possibile modificare il testo approvato dal Senato, il presidente si riservava «di suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive, qualora [avesse ritenuto], in ultima istanza, di procedere alla promulgazione della legge» e che comunque, di fronte a un caso analogo, in futuro non avrebbe esitato ad operare un rinvio.

²⁵ Il presidente della Repubblica faceva notare come anche durante il procedimento di conversione del decreto-legge 'milleproroghe' 29 dicembre 2011 n. 216 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2011 n. 302) conclusosi al Senato il 22 febbraio 2012 (AS. n. 3128), nonostante i ripetuti richiami effettuati durante il suo settennato e prima ancora dal presidente Ciampi, fossero stati ammessi e approvati «emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa».

²⁶ Mediante l'invito al Governo di valutare in futuro l'opportunità di collocare le disposizioni ritenute urgenti (e dotate oggettivamente di tale requisito) in appositi decreti-legge, in considerazione della prassi per la quale è possibile solo un "rinvio in blocco".

²⁷ Nella fattispecie: "l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006" (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014).

non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale": lo ha fatto - anche utilizzando²⁸ la citata corrispondenza ai fini del suo sindacato²⁹ - con la sentenza n. 32 del 2014³⁰.

²⁸ Dando seguito a quanto già avvenuto con la sentenza 13 febbraio 2012 n. 2, con la quale per la prima volta la Corte annullava alcune disposizioni inserite in un decreto-legge (nella fattispecie il n. 225/2010) dalla relativa legge di conversione per l'«*evidente estraneità*» delle stesse rispetto alla materia del decreto legge.

²⁹ "In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002); e recentemente anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013): interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge, e in particolare l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost."

³⁰ cfr. il *dossier* del Servizio Studi n. 111, [Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale](#), marzo 2014.

Articolo 12

(Art. 77 - Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza)

Art. 77 - Testo vigente

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Art. 77 - Testo modificato

Il Governo non può, senza delegazione **della Camera dei deputati**, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione **alla Camera dei deputati** che, anche se **sciolta**, è appositamente **convocata e si riunisce** entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. **La Camera dei deputati può** tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, comma quarto; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Art. 77 - Testo vigente

Art. 77 - Testo modificato

L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato delle Autonomie entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.

L'articolo in esame modifica l'art. 77 della Costituzione, che disciplina la decretazione di rango primario.

In particolare, il primo comma della disposizione limiterebbe alla sola Camera dei deputati la competenza a conferire al Governo la delega legislativa di cui all'articolo 76 (v. relazione illustrativa).

Il secondo comma introduce l'obbligo di presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge di conversione dei decreti-legge, per un procedimento che, come si arguisce dall'ultimo comma, rientra tra quelli per i quali, a norma dell'articolo 70 Cost., pare possibile la richiesta di esame da parte del Senato delle Autonomie.

Il terzo comma attribuisce alla sola Camera dei deputati il potere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Nel primo dei commi aggiuntivi, inseriti dalla proposta di revisione costituzionale, si inserisce il divieto (quarto comma):

- di disciplinare, per decreto-legge, le materie per cui c'è riserva di Assemblea (i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, quelli di delegazione legislativa, quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, quelli di approvazione di bilanci e consuntivi). Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera *b*), prevede che il decreto-legge non possa provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione. Per il divieto di decreto-legge recante delega legislativa, inoltre, opera l'inibizione prevista già alla lettera *a*) del citato comma 2³¹;
- di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi. Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettere *c*) e *d*), prevede che il decreto-legge non possa rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali

³¹ La quale, peraltro, non si estendeva al disegno di legge di conversione: la Corte costituzionale, con sentenza del 24 luglio 2013, n. 237, adoperò un diverso *standard* di scrutinio in riferimento alle modifiche apportate all'articolo unico del disegno di legge di conversione, citando come precedente la sentenza 26 luglio 1995, n. 391.

fosse stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere, né potesse regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;

- di ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento. Va ricordato che già la legge n. 400 del 1988, all'articolo 15, comma 2, lettera *e*), prevede che il decreto-legge non possa operare in tal senso (sia pur con riferimento più generale alle "disposizioni", e non alle norme di legge o di atti aventi tale forza).

Nella XV legislatura la cosiddetta "bozza Violante" aggiungeva, a molti di tali divieti³², anche quello di "attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge", alla stessa stregua di quanto aveva fatto nella XIII legislatura anche il testo licenziato dalla cosiddetta Bicamerale D'Alema³³. Quest'ultima, peraltro, enunciava anche alcuni requisiti in positivo³⁴, oltre a prescrivere quanto già previsto dall'articolo 15, comma 3, della citata legge n. 400 in ordine all'obbligo che i decreti contengano "misure di immediata applicazione" e che il loro contenuto sia "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

Le prescrizioni della legge n. 400 del 1988 sono riprodotte anche nel quinto comma della disposizione in esame (anche se la relazione illustrativa specifica che essi non si applicano al disegno di legge di conversione: per i limiti all'introduzione, in quella sede, di modificazioni non connesse all'oggetto o allo scopo del decreto, si ritiene sufficiente l'operatività della giurisprudenza costituzionale³⁵ e dei regolamenti parlamentari in essere o in via di ulteriore specificazione).

Infine, in ordine ai disegni di legge di conversione il sesto comma prevede che l'eventuale esame debba essere disposto dal Senato delle Autonomie già entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati, prescindendo quindi dal completamento dell'*iter* presso quel ramo; ovviamente, però, le proposte di modificazione del Senato dovranno riferirsi al testo trasmesso dalla Camera e, pertanto, è previsto un termine di dieci giorni dalla data di trasmissione, perché possano essere deliberate. *Si rinvia al commento all'art. 74 novellato circa la non esplicita disciplina dei tempi di esame in sede di conversione del decreto-legge in caso di rinvio.*

Parrebbe suscettibile di approfondimento la diversità di formulazione tra l'articolo qui in commento, ove si legge che l'esame da parte del Senato dei

³² "Rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative".

³³ "Tali provvedimenti non possono rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, riportare in vigore disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale salvo che per vizi del procedimento, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge."

³⁴ "Concernenti sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, al di fuori delle materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere".

³⁵ Culminata con la sentenza n. 32 del 2014.

disegni di legge di conversione "è disposto" dal Senato medesimo, rispetto al dettato del nuovo terzo comma dell'articolo 70 (che regola la procedura ordinaria di esame del Senato: articolo pur richiamato in quello qui in commento), dove si legge che l'esame senatoriale di un disegno di legge "può" essere disposto.

Potrebbe infine ritenersi che, in assenza della previsione di un termine per la conclusione della prima lettura dei disegni di legge di conversione da parte della Camera dei deputati - termine che andrebbe ovviamente ricordato con l'esercizio del potere di esame da parte del Senato delle Autonomie - a quest'ultimo potrebbe, in via di fatto, essere conferito un sostanziale potere di veto in tutti i casi in cui la trasmissione del testo avvenga quando alla decadenza del decreto-legge residui un termine inferiore a quello (dieci giorni) entro il quale il Senato ha comunque diritto di deliberare le sue proposte.

Articolo 13

(Art. 78 - *Deliberazione dello stato di guerra*)

Art. 78 - Testo vigente

Art. 78 - Testo modificato

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e **conferisce** al Governo i poteri necessari.

L'articolo in esame modifica l'art. 78 della Costituzione, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla deliberazione dello stato di guerra e all'attribuzione al Governo dei poteri necessari.

L'attribuzione alla sola Camera dei deputati potrebbe dar luogo a una questione interpretativa relativa alla natura legislativa o non legislativa della deliberazione dello stato di guerra e del conferimento al Governo dei conseguenti poteri. Solo in caso affermativo, infatti, troverebbe applicazione il nuovo articolo 70, terzo comma (cfr. art.8 del disegno di legge in commento), in tema di partecipazione del Senato delle autonomie al procedimento legislativo ordinario. In caso contrario, invece, il Senato resterebbe del tutto escluso sia dalla deliberazione dello stato di guerra - pur avendo competenza ad intervenire nell'esame di disegni di legge quali, ad esempio, quelli concernenti le missioni delle forze armate all'estero - sia dalla deliberazione del conferimento dei poteri all'Esecutivo - ancorché tale atto comporti di norma la deroga all'assetto costituzionale delle competenze, con particolare riferimento a quelle legislative. Al riguardo potrebbe ritenersi da valutare la compatibilità sistematica di una simile eventuale esclusione di competenza con il disposto del nuovo articolo 70 che, al comma primo, attribuisce al Senato delle autonomie una competenza paritaria nell'esame dei disegni di legge costituzionali e, al comma quarto, assegna una valenza rafforzata alle proposte modificative avanzate dal Senato ai disegni di legge di ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia alla UE.

Com'è noto, non vi sono nella vigente Costituzione previsioni che disciplinino espressamente l'impiego dello strumento militare all'estero ad eccezione delle disposizioni volte a disciplinare lo stato di guerra.

Le disposizioni di cui agli artt. 78 (Le Camere deliberano lo Stato di guerra) e 87 (Il Presidente della Repubblica dichiara lo Stato di guerra) si riferiscono al

ricorso alla guerra internazionale, storicamente definita come *debellatio* della controparte; diverso è stato, dopo la seconda guerra mondiale, il ricorso alla violenza bellica, avvenuto con modalità difficilmente riconducibili alla guerra. Mancando una disciplina esplicita a livello costituzionale sugli altri impieghi dello strumento militare all'estero, si deve attualmente fare riferimento alle leggi ordinarie, come la legge 14 novembre 2000, n. 331 che, dopo aver ricordato che il compito delle Forze armate italiane è la difesa dello Stato, aggiunge che queste possono essere impiegate all'estero al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, ma sempre in conformità delle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia sia membro.

I precedenti testi di riforma costituzionale erano identici al testo vigente, tranne il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" che attribuiva la competenza al Parlamento in seduta comune, precisando che, oltre a deliberare lo stato di guerra e a conferire al Governo i poteri necessari, esso potesse stabilire di prorogare la durata delle Camere. Al riguardo occorre ricordare che il testo della c.d. "bicamerale D'Alema", provvedeva a disciplinare a livello costituzionale anche l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione, riservandone, tuttavia, la deliberazione alla sola Camera dei deputati, su proposta del Governo.

L'eccezionale rilevanza della deliberazione dello stato di guerra è alla base della scelta operata dalla maggior parte dei paesi europei con sistema bicamerale, anche differenziato, di coinvolgere entrambe le Camere in questa decisione. Tale coinvolgimento si concreta in taluni casi - Francia, Germania - nella necessaria approvazione da parte dei due rami, in altri - Austria, Paesi Bassi, Romania, Spagna - nell'attribuzione del potere deliberante al Parlamento in seduta comune. In Germania, ove gravi circostanze rendano impossibile convocare il Parlamento per la dichiarazione dello stato di difesa, i poteri di quest'ultimo vengono assunti dalla cd. Commissione comune, composta per due terzi da membri del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*.

Inoltre la Costituzione tedesca contiene dettagliate previsioni che assegnano al *Bundesrat* qualificate ed incisive funzioni in ulteriori ipotesi di emergenza: lo stato di pericolo *ex* articolo 91 della [Costituzione](#) e le catastrofi naturali (articolo 35).

Articolo 14

(Art. 79 - Leggi di amnistia e indulto)

Art. 79 - Testo vigente

Art. 79 - Testo modificato

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti **della Camera dei deputati**, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

Identico.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Identico

L'articolo 14 del disegno di legge interviene sul primo comma dell'articolo 79 della Costituzione, modificandolo nel senso di prevedere che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati - e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto - in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La modifica proposta - letta in correlazione con quella apportata dall'articolo 8 del disegno di legge in commento all'articolo 70 della Costituzione, terzo comma (che recita: "ogni disegno di legge ...") - sembrerebbe implicare che, nel nuovo procedimento di concessione dell'amnistia o dell'indulto, la partecipazione del Senato delle autonomie sia comunque possibile, ma debba avvenire nelle forme e nei limiti previsti dal nuovo terzo comma del citato articolo 70. *Potrebbe porsi, in tal caso, il problema di determinare se la maggioranza qualificata dei due terzi si applichi anche alla provincia, da parte della Camera dei deputati, sulle proposte di modifica eventualmente deliberate dal Senato delle autonomie.*

La modifica proposta si ritrova in quella della cosiddetta "bozza Violante" della XV legislatura (A.C. 553 e abb.-A), mentre nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII legislatura si stabiliva che l'amnistia e l'indulto fossero concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Articolo 15

(Art. 80 - Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali)

Art. 80 - Testo vigente

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Art. 80 - Testo modificato

La Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

L'articolo in esame modifica l'art. 80 della Costituzione, che disciplina la l'autorizzazione con legge dei trattati internazionali inerenti alle cinque categorie di materie indicate dal medesimo articolo: trattati di natura politica; che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari; che importano variazioni del territorio; che comportano oneri alle finanze; che comportano modificazioni di leggi.

Il testo proposto riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in ordine alla competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

Tra i precedenti testi di riforma costituzionale, identico al testo vigente era il 'testo Senato del 2012'.

Il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" autorizzava con legge (approvata dalle due Camere) la ratifica di sole due categorie di trattati: trattati internazionali che importano modificazioni di leggi o che dispongono su materie riservate alla legge. Per gli altri trattati disponeva che il Governo li depositasse presso la Camera dei deputati e, per le rispettive attribuzioni, presso il Senato della Repubblica e che un terzo dei componenti di ciascuna Camera potesse chiedere la delibera delle Camere, entro trenta giorni, sull'autorizzazione alla ratifica. Il Governo doveva informare periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponesse la riservatezza. Nella bozza Violante e nel testo sottoposto a referendum nel 2006, si prevedeva una procedura analoga a quella in esame.

Nel panorama comparato, in Austria, il *Bundesrat* ha potere di veto assoluto per i trattati internazionali che coinvolgono l'autonoma sfera di competenza regionale, mentre non interviene nella ratifica degli altri trattati.

In Francia l'articolo 53 della Costituzione disciplina l'autorizzazione con legge (approvata da entrambi le Camere) dei trattati internazionali inerenti alle sette

categorie di materie indicate dal medesimo articolo (ovvero i trattati di pace; i trattati di commercio; i trattati o accordi relativi all'organizzazione internazionale; quelli che impegnano le finanze dello Stato; quelli che modificano disposizioni di natura legislativa; quelli relativi allo stato delle persone; quelli che comportano cessione, scambio o annessione dei territori). Per la ratifica dell'adesione di uno Stato all'Unione Europea, il combinato disposto degli articoli 88-5 e 89 della Costituzione prevede inoltre che l'approvazione di una conforme mozione da parte della Assemblea nazionale e del Senato con una maggioranza di 3/5 consenta di evitare l'indizione di un referendum (altrimenti necessario), demandando l'autorizzazione alla ratifica alle due Camere riunite sempre con una maggioranza dei 3/5.

In Germania, in base all'articolo 59, comma 2, della Costituzione, il consenso del *Bundesrat* alla ratifica di un trattato internazionale è necessario ogniqualvolta tale consenso sarebbe richiesto - in base ad una disposizione costituzionale - per l'approvazione di una legge federale con il medesimo contenuto. In tale ambito, il *Bundesrat* dispone pertanto di un potere di veto che si estende alle relazioni internazionali. Il consenso del *Bundesrat* è stato ad esempio necessario per la ratifica del Trattato di Maastricht, e lo è per trattati in materia di soccorsi in caso di catastrofe, cooperazione giudiziaria e amministrativa, leggi fiscali e in materia pensionistica, protezione di investimenti di capitali e protezione ambientale.

In Spagna, il *Senado* è sistematicamente chiamato a concorrere alla ratifica parlamentare di accordi e trattati internazionali. In caso di divergenza con il *Congreso* su una legge di ratifica è costituita un'apposita Commissione di conciliazione, formata da un egual numero di deputati e di senatori; in caso di perdurante dissenso tra i due rami, prevale la volontà del *Congreso*, che è abilitato a decidere con una votazione a maggioranza assoluta. Se i trattati sono in conflitto con norme della Costituzione, occorre prima rivedere quest'ultima. Ciascuna delle due Camere può rivolgersi alla Corte Costituzionale per stabilire se il conflitto sussista o no (articolo 95 della Costituzione).

Articolo 16
(Art. 82 - Inchieste parlamentari)

Art. 82 - Testo vigente

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria.

Art. 82 - Testo modificato

La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Identico.

L'articolo 16 interviene sul primo comma dell'articolo 82 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati il potere di deliberare l'istituzione di commissioni di inchiesta ai sensi del medesimo articolo 82.

La modifica proposta esclude che il Senato delle autonomie possa disporre, con propria delibera, l'istituzione di commissioni monocamerale di inchiesta, ma parrebbe determinare altresì l'impossibilità di procedere alla istituzione di commissioni bicamerale di inchiesta.

In questo senso sembrerebbe deporre il fatto che l'attribuzione ad una delle due camere del potere di procedere "alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" ha carattere di previsione eccezionale, in quanto derogatoria dell'assetto delle funzioni giudiziarie di cui al titolo IV della Parte II della Costituzione, e quindi non potrebbe trovare applicazione oltre i casi e i tempi in essa considerati.

Il progetto di riforma costituzionale che, approvato dalle Camere nel corso della XIV legislatura, fu respinto nel referendum popolare del 2006 prevedeva espressamente l'attribuzione del potere di procedere alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria sia alle commissioni d'inchiesta istituite dalla Camera dei deputati, sia a quelle istituite con legge bicamerale.

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale in commento si evidenzia, con riferimento alla modifica in questione, "che il potere

di inchiesta, che comporta l'esercizio dei penetranti poteri dell'autorità giudiziaria, è un potere azionabile in relazione a tutte le materie di pubblico interesse ed è dunque intimamente legato alla rappresentanza nazionale del popolo sovrano. Ancorché esso costituisca un'espressione della più generale funzione di garanzia costituzionale, appare preferibile che lo stesso sia mantenuto in capo alla sola Camera dei deputati, in ragione della sua natura di organo eletto in via diretta dal popolo - titolare esclusivo della funzione di indirizzo politico e di controllo sul potere esecutivo - e nel presupposto che in ogni caso al Senato delle Autonomie è esplicitamente riconosciuta la facoltà di svolgere, oltre che attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche³⁶, anche attività conoscitive per le quali non è posto alcun limite". La relazione prosegue osservando altresì come "tali considerazioni non siano in astratto inconciliabili con l'eventuale mantenimento in capo al Senato delle Autonomie di un potere d'inchiesta limitato agli ambiti di competenza propria delle Regioni e dei Comuni, sebbene in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d'individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti".

Con riferimento alla situazione esistente, a livello costituzionale, nell'esperienza comparata, l'esclusione del Senato dal rapporto di fiducia, che caratterizza il modello bicamerale prevalente in Europa, non sembra comportare necessariamente una correlata esclusione dal potere di istituire commissioni di inchiesta: le soluzioni adottate nei diversi Paesi divergono, riguardo a tale titolarità, riconoscendola alcune (Francia, Spagna) ed escludendola altre (Germania, sia pure con la peculiarità che detto potere è attribuito alla minoranza parlamentare).

Per quanto riguarda la Francia l'articolo 51-2 della Costituzione stabilisce che, per l'esercizio delle missioni di controllo e di valutazione attribuite al Parlamento, è possibile istituire commissioni di inchiesta in ciascuna assemblea per raccogliere, alle condizioni previste dalla legge, elementi di informazione. Le regole di organizzazione e funzionamento di tali commissioni sono stabilite con legge. Le condizioni per la loro istituzione sono stabilite dal regolamento di ciascuna assemblea.

In Spagna, l'articolo 76 della Costituzione dispone che il Congresso dei deputati ovvero il Senato, ovvero ancora eventualmente le due camere in modo congiunto, possono nominare commissioni di inchiesta su ogni questione di interesse pubblico. La richiamata disposizione costituzionale precisa che le conclusioni di tali commissioni di inchiesta non sono vincolanti per gli organi giudiziari e non possono modificare le decisioni di questi ultimi. I risultati dell'inchiesta possono

³⁶ Fa riferimento al fatto che Il Senato delle Autonomie, a norma dell'art. 55 novellato dall'art. 1 del disegno di legge, svolgerebbe "attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio".

comunque essere comunicati all'ufficio del pubblico ministero che può adottare, se del caso, le misure ritenute opportune. Si stabilisce altresì che le persone richieste hanno l'obbligo di comparire davanti a tali commissioni, rinviando alla legge la previsione delle sanzioni che possono essere applicate in caso di mancata osservanza di tale obbligo.

In Germania, infine, l'articolo 44 della Costituzione federale stabilisce che il *Bundestag* (e non il *Bundesrat*) può - e, su richiesta di un quarto dei suoi membri, deve - istituire commissioni di inchiesta. Se dunque, in Germania il diritto di inchiesta parlamentare è assegnato solo al *Bundestag*, esso spetta non alla maggioranza bensì alla minoranza parlamentare.

Articolo 17

(Art. 83 - delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 83 - Testo vigente

Art. 83 - Testo modificato

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri. *Identico.*

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. *Soppresso.*

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. *Identico.*

L'articolo sopprime l'articolo 83, secondo comma, della Costituzione il quale prevede attualmente che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano:

- tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze;
- un solo delegato della Valle d'Aosta.

Ai sensi del primo e del terzo comma, non modificati, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri e, terzo comma, l'elezione ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea; dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

La soppressione appare riconducibile alla previsione - insita nella composizione del nuovo Senato secondo il disegno di legge - che nel Parlamento in seduta comune già siedano rappresentanti delle Regioni (oltre che di enti locali), in quanto componenti del Senato delle Autonomie.

In conseguenza sia della soppressione del secondo comma, sia della riduzione del numero dei senatori prevista dal nuovo articolo 57 - come proposto dall'articolo 2 del disegno di legge in commento - le maggioranze previste dal

terzo comma dell'articolo 83, pur non modificato, corrisponderebbero ad numero di voti necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica diverso da quello attualmente previsto.

Il nuovo collegio sarebbe - in ipotesi - composto da 630 deputati, 122 senatori, fino a 21 senatori di nomina e 5 attuali senatori a vita per un totale di 768 membri (nella composizione più ampia ai sensi del testo dell'iniziativa governativa), i cui 2/3 sono 512 e la cui maggioranza assoluta è 385.

Il testo definito al Senato nel corso della XVI legislatura, nonché il testo della c.d. "bicamerale D'Alema", prevedevano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, mentre quello sottoposto al referendum del 2006, prevedeva un organismo *ad hoc*, l'Assemblea della Repubblica, costituita dai componenti delle due Camere, dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dai delegati eletti dal Consiglio o dell'Assemblea regionale in modo che sia assicurata comunque la rappresentanza delle minoranze.

Articolo 18

(Art. 85 - elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 85 - Testo vigente

Art. 85 - Testo modificato

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni. *Identico.*

Trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento **e i delegati regionali**, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Se **la Camera dei deputati è sciolta**, o manca meno di tre mesi alla **sua** cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione **della Camera nuova**. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

L'articolo 18 reca modificazione dell'articolo 85, comma della Costituzione - relativo alla convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica - conseguentemente alla nuova composizione del Senato: sono soppressi i delegati regionali (*cf.* art. 17 del disegno di legge, che novella l'articolo 83 della Costituzione), in quanto rappresentanti delle regioni già siedono nel Senato delle autonomie quali suoi membri.

Inoltre la norma sulla convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione presidenziale in caso di scioglimento delle Camere, viene riferita allo scioglimento della sola Camera dei deputati (in quanto per il nuovo Senato non è previsto scioglimento, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione quale novellato dal disegno di legge).

Ed il termine per la convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione presidenziale viene ad essere riferito alla riunione della sola Camera dei deputati.

Articolo 19

(Art. 86 - Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica)

Art. 86 - Testo vigente

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Art. 86 - Testo modificato

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente **della Camera dei deputati**.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se **la Camera dei deputati è sciolta** o manca meno di tre mesi alla **sua** cessazione.

L'articolo 19 propone due novelle all'articolo 86 della Costituzione, sull'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, in caso egli non possa adempierle e sulla convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

L'articolo 19, lettera *a*) novella il primo comma, prevedendo che il supplente del Presidente della Repubblica sia non più il Presidente del Senato bensì quello della Camera dei deputati.

L'articolo 19, lettera *b*) riferisce solo alla Camera dei deputati la circostanza del suo scioglimento (non più previsto per il Senato), che comporta un diverso termine per procedere all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di suo impedimento permanente, morte o dimissioni.

Il testo della c.d. "bozza Violante" prevede anch'esso il ruolo di supplente in capo al Presidente della Camera dei deputati.

Circa il compito di convocare il collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni, il Testo Senato della XVI legislatura e la c.d. "bozza Violante", lo attribuiscono al Presidente del Senato.

Nel testo in esame, dunque, a seguito della modifica che si introduce al primo comma dell'articolo 86, al medesimo soggetto - il Presidente della Camera dei deputati - verrebbero attribuiti sia la supplenza delle funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento, sia il potere di indire le elezioni del nuovo Presidente nell'ipotesi di impedimento permanente o di morte o di dimissioni, funzioni che oggi sono divise tra i Presidenti dei due rami del Parlamento.

Nelle soluzioni adottate da altri Paesi (non monarchici) europei sembra prevalere un modello in base al quale le due prerogative in considerazione sono assegnate a soggetti diversi.

In Germania, le funzioni del Presidente federale, in caso di suo impedimento o di vacanza anticipata della carica, sono esercitate dal Presidente del *Bundesrat*, mentre il Presidente del *Bundestag* convoca la Convenzione federale che elegge il nuovo Presidente della Repubblica ([art. 54 e 57 Cost.](#)).

In Francia, nel caso di vacanza del Presidente della Repubblica, dovuta a qualsiasi causa, o d'impedimento constatato dal Consiglio costituzionale, le funzioni del Presidente della Repubblica, ad eccezione di alcune, sono provvisoriamente esercitate dal Presidente del Senato e, laddove quest'ultimo sia a sua volta impedito, dal Governo. In caso di vacanza o quando l'impedimento è dichiarato definitivo dal Consiglio costituzionale, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica devono aver luogo almeno 20 giorni dopo ed entro al massimo 35 giorni dall'apertura della vacanza o dalla dichiarazione dell'impedimento definitivo ([art. 7 Cost.](#)).

In Austria, in caso di impedimento superiore ai venti giorni o duraturo del Presidente federale, le sue funzioni sono esercitate da un collegio formato dal Presidente, dal secondo Presidente e dal terzo Presidente del *Nationalrat* (la Camera bassa). Nel caso di vacanza duratura, il Governo deve indire immediatamente l'elezione del nuovo Presidente federale ([art.64 Cost.](#)).

Articolo 20

(Art. 88 - scioglimento della sola Camera dei deputati)

Art. 88 - Testo vigente

Art. 88 - Testo modificato

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Il Presidente della Repubblica può, **sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati.**

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Identico.

L'articolo 20 novella l'articolo 88 della Costituzione, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati.

Sia taluni testi di riforma costituzionale definiti nel corso delle precedenti legislature, sia il panorama comparato, testimoniano la ricorrenza di tale previsione: all'esclusione del rapporto di fiducia (*cfr.* art. 21) tipicamente consegue la non assoggettabilità allo scioglimento, nel quadro della complessiva configurazione dei poteri e delle funzioni Senato delle Autonomie (in relazione alla quale si rinvia a quanto esposto in commento all'art. 1).

Articolo 21
(Art. 94 - Fiducia al Governo)

Art. 94 - Testo vigente

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Art. 94 - Testo modificato

Il Governo deve avere la fiducia **della Camera dei deputati**.

La fiducia è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta **innanzi alla Camera dei deputati** per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario **della Camera dei deputati** su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della **Camera dei deputati** e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

L'**articolo 21** modifica l'art. 94 della Costituzione, che disciplina la fiducia delle Camere al Governo.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, il "Senato delle Autonomie" resta esterno al rapporto di fiducia, che si instaura solo tra il Governo e la Camera dei deputati.

Sugli aspetti sistematici del ruolo e delle funzioni del Senato, si rinvia alla scheda relativa all'art. 1.

Circoscrivevano il rapporto di fiducia con il Governo alla sola Camera anche i precedenti testi di riforma costituzionale, alcuni dei quali (come quello sottoposto al referendum del 2006, nonché il testo della c.d. "bicamerale D'Alema" - [A.C. n. 3931-A - A.S. n. 2583-A](#) della XIII legislatura -) prevedevano un'illustrazione da parte del capo del Governo (in quelle proposte: "Primo Ministro") del relativo programma di fronte ad

entrambe le Camere, pur restando il voto di fiducia prerogativa della sola Camera bassa. Il testo di legge approvato dal Senato nella XVI legislatura (A.C. 5386) non modificava l'art. 94.

Nel panorama comparato³⁷ le Camere alte sono per lo più estranee al rapporto di fiducia con il Governo.

In Germania la Legge fondamentale (art. 53 GG) prevede che il *Bundesrat* debba essere informato dal Governo sugli affari in corso e pone l'obbligo in capo ai Ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori della Camera alta; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi. Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, secondo comma, della Legge fondamentale, il Presidente è tenuto a convocare il *Bundesrat* quando lo richieda il Governo federale (o i rappresentanti di almeno due *Länder*).

In Francia, l'art. 49 della Costituzione prevede che il Primo Ministro possa chiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. La suddetta dichiarazione è oggetto di dibattito, alla fine del quale il Senato esprime il proprio voto a scrutinio palese. Nella prassi, tuttavia, questa procedura ha un rilievo politico marginale, giacché il Governo tende ad utilizzarla solo in relazione a temi sui quali è certo di godere dell'appoggio del Senato. Con la riforma del luglio 2008 è stato introdotto l'art. 50-1 della Costituzione, che indirettamente attribuisce un nuovo potere al Senato: infatti, esso prevede che "di fronte ad una o all'altra delle due Assemblee" il Governo possa, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, fare, su un determinato tema, una dichiarazione che dia luogo a dibattito e che possa, se il Governo lo chiede, essere oggetto di voto senza impegnare la propria responsabilità.

In Spagna, il *Senado* è estraneo al procedimento di formazione dell'Esecutivo e di conferimento della fiducia.

Quasi sempre ai Senati sono conferiti alcuni poteri di carattere generale, quali, ad esempio, quello di votare mozioni e risoluzioni, di chiedere la presenza del Governo durante lo svolgimento delle sedute e quelli di controllo, di informazione e di inchiesta che possono avere un effetto, sia pure indiretto, sull'azione del Governo.

³⁷ Senato della Repubblica, Servizio Studi: [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), Settembre 2013, n. 54, p. 191.

Articolo 22

(Art. 96 - Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione)

Art. 96 - Testo vigente

Art. 96 - Testo modificato

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione **del Senato della Repubblica** o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

L'articolo 22 del disegno di legge in commento interviene sull'articolo 96 della Costituzione espungendo dal medesimo il riferimento al Senato della Repubblica, così da prevedere l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della competenza ad autorizzare - secondo le norme stabilite con legge costituzionale - la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Premesso che la legge costituzionale cui fa riferimento l'articolo 96 della Costituzione è la legge costituzionale n. 1 del 1989³⁸ (a livello di legge ordinaria, nella materia in esame, rilevano inoltre disposizioni di cui alla legge n. 219 del 1989³⁹), sembra che il testo in esame non intervenga sull'articolo 5 della predetta legge costituzionale, ai sensi del quale "*l'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere*".

Tale previsione continuerebbe così a prevedere, sul piano letterale, una competenza del Senato della Repubblica, in materia di autorizzazione per reati ministeriali, che potrebbe ritenersi incompatibile con la modifica apportata all'articolo 96 della Costituzione dal disegno di legge in commento. Al fine di

³⁸ Recante modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della [legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1](#), e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione.

³⁹ Recante nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione.

evitare che la portata dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, nonché delle ulteriori disposizioni della medesima che al predetto articolo 5 fanno rinvio, debba essere lasciata alla ricostruzione dell'interprete - cui spetterebbe valutare se la modifica apportata all'articolo 96 della Costituzione determini un'abrogazione implicita del riferimento al Senato contenuto nel citato articolo 5 ovvero se tale riferimento conservi ancora una limitata vigenza con un diverso spazio applicativo - *potrebbe ritenersi opportuno un intervento di coordinamento* su tale disposizione, analogo a quelli su cui provvede l'articolo 32 del testo in esame.

Articolo 23
(Soppressione del CNEL)

Art. 99 - Testo vigente

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Art. 99 - Testo modificato

Soppresso.

L'**articolo 23** sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), organo di consulenza delle Camere e del Governo, istituito in base all'[art. 99 della Costituzione](#).

Si ricorda che, nell'attuale ordinamento, il CNEL è disciplinato, come fonte di legislazione ordinaria, dalla [L. 30 dicembre 1986, n. 936](#), e successive modificazioni, la quale ha sostituito ed abrogato la precedente disciplina, posta dalla [L. 5 gennaio 1957, n. 33](#).

Secondo le norme costituzionali, il CNEL è composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in modo da tener conto dell'importanza numerica e qualitativa di queste ultime (la composizione è disciplinata dagli artt. da 2 a 8 della citata [L. n. 936 del 1986](#), e successive modificazioni).

Riguardo alle funzioni, le norme costituzionali attribuiscono al CNEL la facoltà di presentare disegni di legge alle Camere ed il compito di contribuire - anche mediante le funzioni di consulenza suddette - all'elaborazione "della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge" (le attribuzioni del CNEL sono oggetto del Titolo II della citata [L. n. 936 del 1986](#), e successive modificazioni).

Le disposizioni finali e transitorie relative ai profili amministrativi della soppressione del CNEL sono stabilite dal successivo **articolo 34, comma 1**, del disegno di legge in esame.

Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare l'esigenza di un chiarimento circa l'applicazione di varie norme che, nell'ordinamento nazionale vigente, nonché nei singoli ordinamenti regionali, fanno riferimento al CNEL, in particolare delle norme che individuano, a determinati fini, le associazioni in quelle rappresentate nel CNEL (come l'[art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44](#), relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i mutui per le vittime di usura⁴⁰) e delle norme che demandano al CNEL il potere di designazione di alcuni membri di organi collegiali (come l'[art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999](#), e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura).

Attualmente il CNEL è composto da 64 membri. Fino al 2011 erano 121. La riduzione è stata disposta con l'articolo [23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#)

Essi sono:

- ✓ 10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- ✓ 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali:
 - 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati,
 - 9 in rappresentanza del lavoro autonomo,
 - 17 in rappresentanza delle imprese;
- ✓ 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente,
 - 3 designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e
 - 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Nei testi di riforma costituzionale approvati, nelle legislature XIV, XV e XVI, da un ramo del Parlamento o almeno da una Commissione in sede referente, non si prevedevano modifiche relative al CNEL; il testo di riforma costituzionale predisposto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (cosiddetta "Bicamerale D'Alema") ([A.C. n. 3931-A - A.S. n. 2583-A](#)) proponeva invece: la soppressione, nel primo comma dell'[art. 99 della Costituzione](#), ai fini della composizione del CNEL, del riferimento all'importanza numerica e qualitativa delle categorie produttive; la soppressione, per l'organo in oggetto, della facoltà di

⁴⁰ Cfr., in merito, anche l'art. 8, comma 1, del regolamento concernente il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, di cui al [D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455](#).

iniziativa legislativa nonché del suddetto riferimento testuale al concorso all'elaborazione "della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge" (restavano ferme le funzioni di consulenza delle Camere e del Governo).

Un precedente caso di soppressione di un organo previsto dalla Costituzione ha riguardato i comitati regionali di controllo (sugli atti degli enti locali), soppressi con l'abrogazione - da parte dell'[art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#) - dell'[art. 130 della Costituzione](#).

Articolo 24
(Art. 114 - Abolizione delle Province)

Art. 114 - Testo vigente

Art. 114 - Testo modificato

La Repubblica è costituita dai Comuni, **alle Province**, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Identico.

L'articolo sopprime la menzione delle Province nell'enumerazione delle articolazioni territoriali della Repubblica, quale recata in Costituzione dall'articolo 114.

Correlata è la soppressione di analoga menzione negli altri articoli della Costituzione in cui essa ricorra, disposta (cfr. le relative schede) dall'articolo 27 del disegno di legge (per l'articolo 118 della Costituzione), dall'articolo 28 del disegno di legge (per l'articolo 119 della Costituzione), dall'articolo 32 del disegno di legge (per gli articoli 120, 132 e 133 - il quale viene abrogato - della Costituzione) - inclusa beninteso la menzione presente nell'attuale articolo 117, secondo comma, lettera *p*), del pari modificato dall'articolo 26 del disegno di legge.

E' così condotta a compimento l'abolizione delle Province quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni fondamentali loro proprie.

E' tema ampiamente dibattuto in recenti occasioni parlamentari (sfociate nell'approvazione definitiva il 3 aprile 2014 della legge di riorganizzazione degli enti locali, cd. 'svuota-Province'), talché può rinviarsi al dossier del Servizio Studi (n. 121, marzo 2014) su quell'iniziativa legislativa.

Con la nuova disposizione costituzionale, la determinazione degli enti di area vasta (pur sussistenti secondo il disegno di legge, che ne fa menzione nella sua

risrittura dell'articolo 117, secondo comma, lettera p)) verrebbe ad essere franca dall'obbligo del riferimento provinciale, con facoltà per il legislatore di diversa determinazione territoriale.

La soppressione di ogni riferimento alle Province nel testo costituzionale, inoltre, sembra comportare il venire meno delle Province come ente territoriale costituzionalmente necessario, ma non sembra costituire ostacolo di rango costituzionale alla prosecuzione delle attività eventualmente affidate dalla legislazione ordinaria già vigente ad enti territoriali intermedi con tale denominazione.

Articolo 25

(Art. 116, terzo comma - particolari autonomie regionali)

Art. 116, terzo comma - Testo vigente

Art. 116, terzo comma - Testo modificato

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Soppresso.

L'articolo in esame sopprime il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, che disciplina il procedimento attraverso cui si possono attribuire forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni che le richiedano. Il procedimento, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

Il testo vigente - che il disegno di legge abroga - consente di attribuire ad altre Regioni - diverse da quelle ad autonomia speciale, di cui ai primi due commi del medesimo articolo 116 (non modificati dal disegno di legge in commento) - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie:

- di legislazione concorrente;
- "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa", ma limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace;
- "norme generali sull'istruzione";
- "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali."

L'attribuzione è, nel testo vigente, effettuata con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui alla norma nota come disciplina del "federalismo fiscale", approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

La norma, nota nel dibattito come disciplina del c.d. "federalismo differenziato" consente⁴¹ - con un procedimento legislativo aggravato - l'attribuzione di una diversa (verosimilmente maggiore) autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

Nel dibattito politico e giornalistico è nota come la disciplina del "federalismo a velocità variabile" o "differenziato" sul "modello spagnolo".

La legge costituzionale n. 3 del 2001 (la quale ha novellato gran parte del Titolo V della parte II della Costituzione) mutua più elementi dal testo approvato dalla c.d. Bicamerale D'Alema. La possibilità di conferire forme particolari di autonomia per altre Regioni è stata sempre prevista nel corso dell'intera evoluzione del dibattito parlamentare, dalla Bicamerale al testo poi definitivamente approvato. La formulazione più sintetica era quella dell'art. 57, comma 4 del testo della Bicamerale, che si limitava ad affermare tale eventualità, subordinandola tuttavia all'emanazione di una legge costituzionale. La disciplina fu successivamente modificata, fino a pervenire al testo approvato alla Camera in sede referente, che aveva le seguenti caratteristiche:

- era circoscritto l'ambito per materia nel quale le Regioni ordinarie potevano ottenere status di autonomia speciale;
- era inserito, quale generale limite alla speciale autonomia, quello dei principi di cui al c.d. "federalismo fiscale";
- era diminuito il livello gerarchico della fonte necessaria a conferire l'autonomia speciale (dalla legge costituzionale alla legge statale "rinforzata"), prevedendo tuttavia un referendum.

Può ricordarsi per la sua parziale analogia con il testo qui in esame, il disposto dell'art. 118, Cost, terzo comma, a norma del quale:

"La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h)⁴² del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".

Va ricordato inoltre che la legge 5 maggio 2009 , n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", all'art. 14 (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) recita, al primo comma:

"Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più

⁴¹ E' stato sottolineato, per la verità in modo critico, come l'art. 116, terzo comma, infranga il principio di rigidità costituzionale, consentendo ad una legge - sia pur rafforzata - di modificare l'impianto costituzionale di ripartizione territoriale delle competenze.

⁴² Il riferimento è alle materie concernenti immigrazione ed ordine pubblico.

regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge".

La riforma costituzionale del 2006 (A.S. n. 2544-D), non approvata nel referendum costituzionale che fu indetto sul relativo testo, prevedeva (art. 50) l'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, a fronte di un novellato art. 117, quarto comma che disponeva nuove competenze regionali esclusive espresse in materia di: "a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia amministrativa regionale e locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". In precedenza il disegno di legge A.S. della 1187-B, della XIV legislatura (nota come d.d.l. "Bossi") si componeva di un solo articolo, che introduceva un nuovo comma nell'art. 117 della Costituzione, in costanza, dunque, dell'attuale testo dell'art. 116, terzo comma.

Il comma recitava:

"Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale".

Per quanto riguarda le iniziative di attuazione⁴³, un primo tentativo di dare attuazione alla previsione costituzionale dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione qui in esame, fu effettuato dalla regione Toscana nel 2003, in materia di beni culturali⁴⁴.

Successivamente diverse Regioni, prima della fine della scorsa legislatura regionale, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato - il 3 aprile 2007 - una Deliberazione (allegato n. 2) n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto⁴⁵ con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie⁴⁶.

⁴³ Si veda <http://www.issirfa.cnr.it/3518,46.html>

⁴⁴ Decreto della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n. 1237, Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici.

⁴⁵ Da http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/giornalisti/speciale_federalismo: "Regione e Governo si sono trovati il 30 ottobre 2007 a Roma per dare ufficialmente il via al negoziato per il trasferimento alla Regione di competenze sulla base del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, per l'applicazione del cosiddetto "federalismo differenziato".

⁴⁶ Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela dei beni culturali; Organizzazione della giustizia di pace; Organizzazione sanitaria; Ordinamento della comunicazione; Protezione civile (corpo forestale); Previdenza complementare e integrativa; Infrastrutture; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; Università; Cooperazione transfrontaliera; Casse di risparmio.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una delibera (n. 98) di approvazione (allegato n. 3) del Documento tecnico di proposte ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., relativamente a quattordici materie⁴⁷ nonché del Provvedimento consiliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso.

Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del Piemonte ha approvato una delibera (allegato n. 4) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie⁴⁸.

Inoltre, per quanto concerne il livello statale, il 30 ottobre 2007⁴⁹ il Consiglio dei Ministri dell'epoca aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di 12 competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

⁴⁷ Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

⁴⁸ Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare.

⁴⁹ <http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=37061>

Articolo 26 - in generale

(Art. 117 - Competenze legislative dello Stato e delle Regioni)

L'art. 26 nel suo complesso cambia profondamente l'attuale sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Premesso che sia la competenza statale (secondo comma), sia quella regionale (terzo comma) viene riferita dall'art. 117 novellato non - come è attualmente - alle "materie" ma a "materie e funzioni", si evidenziano, qui di seguito, le caratteristiche dell'intervento partitamente, per lo Stato e per le Regioni.

I singoli commi sono poi trattati nelle schede che seguono, in relazione a ciascun singolo intervento.

Il nuovo riparto di competenze – è opportuno evidenziare preliminarmente – non si applica alle Autonomie a Statuto speciale, così come non si applicano, a norma dell'art. 33, comma 13 del d.d.l., tutte le norme di modifica del Titolo V; si rinvia alla scheda relativa all'articolo da ultimo citato anche per l'incidenza della tuttora vigente "clausola del miglior trattamento", con cui si affrontò analoga questione di applicabilità, nel contesto della riforma costituzionale del 2001.

Le nuove competenze statali esclusive

Le competenze esclusivamente statali sono consistentemente ampliate, in particolare aggiungendosi diverse competenze che nell'attuale sistema sono competenze concorrenti, una tipologia che la riforma in esame intende sopprimere.

Un simile trasferimento – da concorrente ad esclusivamente statale - era già stato realizzato, per la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", [dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 3](#).

Alcune competenze esclusivamente statali - pur se individuate come materie/funzioni - consistono nelle sole "norme generali" (*su cui v. infra*) relative a una determinata materia/funzione. Ciò accade per:

- norme generali sul procedimento amministrativo,
- norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,
- norme generali per la tutela della salute,
- norme generali per la sicurezza alimentare,
- norme generali per la tutela e sicurezza del lavoro,
- norme generali sulle attività culturali,
- norme generali sul turismo,
- norme generali sull'ordinamento sportivo,

- norme generali sul governo del territorio.

La competenza statale e la 'clausola di supremazia'

A norma del nuovo comma quarto, lo Stato può intervenire con legge - su proposta del Governo - anche in materie regionali (senza eccezioni esplicite) utilizzando la c.d. 'clausola di supremazia' a tutela dei valori riconducibili all'unità o all'interesse nazionale, nei termini specificati; si tratta in uno di quei casi (*cfr. infra*) per i quali si prevede il procedimento rafforzato che richiede - in caso di contrasto tra Senato e Camera - l'approvazione definitiva di quest'ultima a maggioranza assoluta dei componenti, ex art. 70, comma quarto, novellato, di cui si dirà anche *infra*;

La legge statale di delega alle Regioni

A norma del nuovo comma quinto, lo Stato può approvare - a maggioranza assoluta dei componenti della Camera - una legge di delega per l'esercizio da parte delle Regioni della funzione legislativa in materie o funzioni di competenza esclusiva statale.

Le nuove competenze regionali

Solo alcune tra le competenze che nell'attuale sistema sono competenze concorrenti divengono competenze residuali regionali: trattandosi di materie che "scompaiono" dagli elenchi, inoltre, tali competenze possono essere solo ipotizzate.

Peraltro, dovrebbero essere attratte nella competenza regionale anche la parte non attinente alla normativa generale delle seguenti materie/funzioni:

- procedimento amministrativo,
- disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,
- tutela della salute,
- sicurezza alimentare,
- tutela e sicurezza del lavoro,
- attività culturali,
- turismo,
- ordinamento sportivo,
- governo del territorio.

Inoltre, sembrano assumere "particolare riferimento" le seguenti materie: la pianificazione e la dotazione infrastrutturale del territorio regionale, la mobilità al suo interno, l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché l'istruzione e la formazione professionale.

La competenza concorrente e le "norme generali"

Come già sopra accennato, la competenza concorrente viene soppressa dalla proposta di riforma in esame: la maggior parte delle materie vengono – per lo più con nuove formulazioni e caratterizzazioni – attribuite alla competenza statale, altre vengono meno e quindi divengono attribuibili alla competenza regionale. Diverse materie vengono attribuite allo Stato in quanto "norme generali" che vengono così a sostituire la categoria dei "principi fondamentali".

Non pare agevole individuare esattamente il rapporto tra quelle e questi, sol che si consideri che già la natura dei principi fondamentali ha impegnato la giurisprudenza costituzionale (la categoria era già presente nel testo costituzionale del 1948).

Norme generali e principi fondamentali già coesistono, nel testo costituzionale vigente, nell'ambito del settore dell'istruzione. Si rinvia al commento sulla ridefinizione di tale ambito competenziale per alcuni passaggi di rilievo definiti – quanto al rapporto tra le due nozioni - in sede di contenzioso costituzionale; potrebbe ritenersi, peraltro, che la nuova strutturazione semantica possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo impegno definitorio da parte della Corte costituzionale.

La legislazione regionale delegata

Sulla base - come sopra visto - di una legge delega dello Stato, le Regioni possono esercitare la funzione legislativa delegata in materie o funzioni di competenza esclusiva statale.

Il Senato delle autonomie e la modifiche al sistema delle competenze

Sul profilo del collegamento tra la partecipazione dei livelli di governo (in senso ampio) coinvolti in aspetti di competenza frammista, gli strumenti di cooperazione e collaborazione istituzionale, e la struttura degli organi parlamentari in particolare, la Corte ha avuto modo di esprimersi, notando la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto

dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (la c.d. "integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali": *ndr*).

In tale quadro, la legislazione statale che assegni allo Stato l'esercizio e la disciplina legislativa di una funzione (amministrativa) che esula dalla sua competenza esclusiva "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale - ha affermato la Corte - solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

In altre parole, per il superamento del sistema di ripartizione delle competenze sembra richiedersi un momento procedurale per la ricerca del consenso tra Stato e Regioni sulle rispettive - ed intersecanti pretese: quanto prolungata debba essere questa ricerca e quanto necessario il suo positivo esito è materia complessa che attiene alla qualificazione delle intese (tra Stato e Regioni) come "forti" o "deboli", un tema complesso cui qui si può solo accennare.

Più in generale, si può infine riportare quanto contenuto nella relazione al disegno di legge circa il collegamento tra la configurazione del "nuovo Senato ... come la sede istituzionale più alta nella quale coniugare coerentemente il principio democratico e il principio autonomistico nell'ambito dei processi decisionali pubblici" e - tra l'altro - la finalità di "assicurare una composizione preventiva dei possibili conflitti tra gli interessi di cui ciascun livello di governo è interprete" assumendo "come paradigma di riferimento un rinnovato assetto delle competenze, rivisto anche sulla base di un criterio di netta semplificazione". Questa scelta - sottolinea la relazione - "è ritenuta dal Governo l'unica ormai praticabile per risolvere le note questioni sottese all'incertezza normativa e alla conflittualità che sono discese dall'articolo 117 della Costituzione, come riformato nel 2001".

Un aspetto del rapporto tra vocazione territoriale del Senato ed ambito di competenza si coglie nel già citato art. 70, quarto comma, che, nel testo novellato dall'art. 8 del disegno di legge (*cfr.*), elenca una serie di disegni di legge per i quali la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La relazione al disegno di legge parla - per tali casi - di "particolare rilievo dal punto di vista del sistema delle autonomie territoriali" e di "procedimento rafforzato" dove si tiene "conto delle modifiche proposte in tema di revisione del titolo V".

In commento a quel comma si è già osservato il rilievo della legge elettorale rispetto alla capacità di concretizzare le ragioni del "rafforzamento".

Articolo 26, comma 1

(Art. 117, primo comma - vincoli alla potestà legislativa statale e regionale)

Art. 117, primo comma - Testo vigente

Art. 117, primo comma - Testo modificato

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento **dell'Unione europea** e dagli obblighi internazionali.

L'articolo in esame modifica l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che disciplina la potestà legislativa statale e regionale, specificandone - tra l'altro - i vincoli.

La proposta in esame riformula il testo relativamente ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, utilizzando la specificazione "dell'Unione Europea" al posto dell'aggettivo "comunitario".

Come è noto, a seguito del [trattato di Lisbona](#) "l'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea" (art. 1, terzo comma TUE).

Articolo 26, comma 2
(Art. 117, secondo comma - "materie" e "funzioni")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

Il comma in esame disciplina la competenza esclusiva dello Stato.

Nel rinviare alle schede successive per le differenti attribuzioni di competenza, si evidenzia fin d'ora come il nuovo *incipit* proposto dalla novella non faccia riferimento più alle sole "materie" di competenza statale, ma anche alle "funzioni".

La novità potrebbe essere ricollegabile agli esiti di una nutrita giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, ha evidenziato i limiti del riferimento costituzionale alle "materie".

Materie e "funzioni" nella giurisprudenza costituzionale.

Non di materie vere e proprie tratterebbe infatti il riparto ex art. 117 Cost., ma di ciò che solo per comodità può dirsi "materia" - ed anzi è stata a tal riguardo coniata la definizione dottrina di "non-materie" (confluita anche nel "ritenuto in fatto" della sentenza n. 228/2004) – essendo in realtà nozione più complessa, di carattere marcatamente teleologico.

La Corte coniuga al massimo grado il criterio della finalità riconoscendo alla stessa "materia" contenuta nel "catalogo" dell'articolo 117 della Costituzione la natura di finalità che il legislatore statale è legittimato a perseguire: finalità di garanzia di valori "da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere" (sentenza n. 133/2006) ossia, appunto, trasversale.

Si tratta di casi, infatti, in cui la materia di volta in volta considerata non può essere definita come «"materia" in senso stretto», ossia oggettiva individuazione di uno specifico ambito materiale, bensì come «un compito» (sentenza n. 336/2005), un "valore trasversale" (tra le molte, cfr. sentenza n. 536/2002), ovvero una "materia-funzione".

E' nella sentenza 272 del 2004 che la Corte si riferisce per la prima volta alla "cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così

dire, “trasversale” (...), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese”.

I cenni fin qui svolti alla giurisprudenza costituzionale potrebbero convincere che il riferimento anche alle "funzioni", oltre che alle "materie", implichi - o, per altro verso, formalizzi - il riconoscimento di un'estensibilità degli effetti finalistici dell'intervento esclusivo statale anche in "materie" di competenza regionale, proprio per via di una competenza (statale) estesa anche sulle funzioni, intese come trasversali alle materie.

Si determinerebbe - in altri termini - un maggiore grado di interconnessione tra le reciproche aree di competenza, non più ripartita tra "materie" (in ipotesi dotate di più netti confini), ma anche tra funzioni (atte ad interessare più materie).

Si noti che anche per la competenza regionale di cui al comma quarto - come novellata (cfr.) - si fa riferimento alle funzioni, oltre che alle materie, determinandosi quindi un interconnessione non solo duplice (Stato e regioni) ma anche reciproca.

Benché, come detto, le premesse di una novella in tal senso - che aggiunge "funzioni" a "materie" - siano ampiamente rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale fino ad oggi nota, l'intento di "risolvere le note questioni sottese all'incertezza normativa ed alla conflittualità" (tra le competenze statali e regionali) cui si riferisce la relazione al disegno di legge dovrebbe essere realizzato in un sistema tendenzialmente più interconnesso, attraverso il riferimento aggiuntivo alle funzioni, oltre che alle materie.

Articolo 26, comma 2, lettera b)

(Art. 117, secondo comma, lett. e) - "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;** perequazione delle risorse finanziarie;

La lettera *b)* del comma 2 in esame aggiunge il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente.

Giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale, sin dalle prime sentenze rese all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, ha costantemente ricondotto le disposizioni statali volte al contenimento della spesa corrente alle finalità di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. [4](#) e [36](#) del 2004 e n. [417](#) del 2005), riconoscendo che "il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli di bilancio – anche se questi ultimi vengono indirettamente ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze n. [139](#) e n. [237](#) del 2009; n. [52](#) del 2010). Ciò in virtù dell'assunto in base al quale "non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata" (sentenze [n. 425 del 2004](#) e n. [267 del 2006](#)), ancor più

rilevante alla luce della configurazione dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (da ultimo, [sentenza n. 60 del 2013](#)).

La giurisprudenza costituzionale ha però contestualmente precisato, sin dalle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze [n. 36 del 2004](#) e [n. 417 del 2005](#)), mentre non può fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze [n. 36 del 2004](#); [n. 417 del 2005](#); [n. 169 del 2007](#); [n. 120](#) e [n. 159 del 2008](#); [n. 237 del 2009](#)).

In particolare, tra il 2004 e il 2005, la Corte costituzionale ha ulteriormente delimitato l'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, affermando, anzitutto, che non sono riconducibili a tale categoria disposizioni che fissino vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali, in quanto, in tal caso, esse finirebbero per ledere l'autonomia finanziaria di spesa delle autonomie territoriali garantita dall'art. 119 Cost. (*ex plurimis*, sentenza [n. 417 del 2005](#)).

Tuttavia il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo (Sentenza [n. 376 del 2003](#)).

Nel ribadire tale concetto la Consulta ha precisato che il carattere 'finalistico' dell'azione di coordinamento postula che "a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata". (*sentenza 35 del 2005*)

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio ancorché si traducano - inevitabilmente - in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, ma solo, con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari" (sentenza [n. 376 del 2003](#); [n. 4](#), [n. 36](#) e [n. 390 del 2004](#)).

In terzo luogo, il Giudice delle leggi ha affermato che perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono stabilire solo un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenza [n. 36 del 2004](#) e [n. 417 del 2005](#)).

La Corte costituzionale ha infine concluso che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e

coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò "in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze [n. 390](#) del 2004 e n. 417 del 2005).

Muovendo da questi presupposti, la Corte ha successivamente precisato che possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica anche norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali alla seguente duplice condizione: qualora si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; qualora non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. [88](#) del 2006; n. [169](#) e n. [412](#) del 2007; n. [120](#) e n. [289](#) del 2008; n. [139](#), n. [237](#) e n. [297](#) del 2009; n. [326](#) del 2010 e n. [232](#) del 2011).

La Corte costituzionale ha affermato che sono consentite limitazioni all'ammontare complessivo delle spese di personale (sentenza n. 169 del 2007), qualificando poi, ad esempio, principi di coordinamento le disposizioni che prescrivono riduzioni dei componenti di consigli di amministrazione di enti dipendenti (sentenza n. 139 del 2009), nonché ulteriori misure di contenimento della spesa (v., ad esempio, sentenza n. 297 del 2009).

Nella fase successiva all'avvio del processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e alla legge n. 42 del 2009, la Corte costituzionale ha anche avvalorato una nozione del principio di coordinamento della finanza pubblica decentrata, ribadendo che esso è volto ad assicurare "l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze n. [237](#) del 2009; n. [52](#) del 2010), vieppiù alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. [78](#) del 2011; n. [28](#), n. [51](#), n. [79](#) e n. [104](#) del 2013).

Articolo 26, comma 2, lettera c)

(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme generali sul procedimento amministrativo")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; **norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;**

La lettera c) del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, le "norme generali sul procedimento amministrativo" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

Si tratta di una materia che attualmente non è esplicitamente presente tra gli elenchi delle competenze di cui all'art. 117.

Giurisprudenza costituzionale

In via generale, la Corte (sentenza 401 del 2007) si è espressa nel senso che il procedimento amministrativo non sia "una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale (sentenza 465 del 1991), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha poi esaminato numerosi casi di singoli procedimenti amministrativi in relazione ai quali lo Stato o le Regioni hanno lamentato lesioni delle rispettive prerogative, ivi compresi alcuni in cui sono state attivate procedure d'intesa ritenute però inadeguate dai ricorrenti.

La [sentenza n. 39/2013](#) ha dichiarato illegittimo che lo Stato, pur in considerazione di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario, adotti unilateralmente un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale non avendo raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata.

La Corte ha osservato che <<il rilievo nazionale degli interessi menzionati (...) non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze>>. Prima ancora, la sentenza [n. 303 del 2003](#) aveva affermato che l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato può superare il vaglio di legittimità costituzionale <<solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà>>. Devono quindi essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie di bilateralità.

Tuttavia, quando i dissensi tra le parti sono talmente radicali da non lasciare intravedere <<un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative>>, allora <<obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere>>, puntualizza la sentenza [219/2013](#). La [sentenza 239/2013](#) aggiunge che <<una condotta meramente passiva che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa>>.

Il principio di leale collaborazione non si applica però <<allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva>> (sentenza n. [8/2013](#) e similmente, *ex plurimis*, n. [8/2005](#)). Se invece, in relazione ad un medesimo oggetto, un titolo di competenza esclusiva dello Stato si intreccia con materie di competenza regionale, le istanze della leale collaborazione devono essere soddisfatte e, a tal fine, la [sentenza n. 62/2013](#) reputa sufficiente la previsione del parere della conferenza unificata Stato-Regioni <<come momento partecipativo>>.

Le Autorità nazionali di regolazione hanno una funzione di garanzia ([sentenza 88/2009](#)) e perciò l'istituzione di una di esse non incide sulle competenze di amministrazione attiva o di controllo e non altera la ripartizione dell'esercizio di queste ultime tra Stato, Regioni ed enti locali ([sentenza n. 41/2013](#)).

Nei casi di spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, la Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, ritenendo che un atto unilaterale dello Stato non rappresenti leale collaborazione, necessaria in tale evenienza (*ex multis*, sentenze n. [165 del 2011](#) e n. [383 del 2005](#)).

In base alla [sentenza n. 62/2013](#), <<la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la [sua] competenza legislativa esclusiva>>. Nella stessa logica, le <<imperiose necessità sociali, indotte anche dall'attuale grave crisi economica nazionale e internazionale>>, sono state ritenute <<giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza residuale delle Regioni>> dalla [sentenza n. 121/2010](#), orientamento che è stato confermato dalla [sentenza 273/2013](#).

Articolo 26, comma 2, lettera c)

(Art. 117, secondo comma, lett. g) - "norme generali sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; **norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;**

La lettera c) del comma 2 in esame aggiunge - tra l'altro - le "norme generali ... sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

Si tratta di una materia attualmente non esplicitamente presente tra gli elenchi delle competenze di cui all'art. 117.

Giurisprudenza costituzionale

La "Disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" è materia non espressamente prevista dal testo costituzionale vigente. Tuttavia, la Corte costituzionale, ha avuto modo di soffermarsi in plurime occasioni sul tema che era tradizionalmente indicato come "pubblico impiego" tra Stato e Regioni.

Benché esso non figuri, come detto, in alcuno tra gli elenchi di materie, non per ciò solo esso è attribuito alla competenza regionale.

"La intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici - ha infatti sancito la Corte - vincola anche le Regioni (sentenze n. 314 e n. 274 del 2003), le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal

momento che anzi prevede espressamente che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)" ([sentenza n. 2/2004](#), nonché [sentenza n. 233/2006](#) e altre).

Nessun dubbio - ha riaffermato più recentemente la Corte - "che lo Stato abbia competenza per regolare la disciplina del personale delle amministrazioni statali, anche con fonti di natura secondaria. D'altra parte, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'impiego pubblico anche regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011)".

La recente giurisprudenza costituzionale ha affrontato la tematica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche anche sotto altri profili, tra cui spiccano l'accesso ai pubblici uffici e la spesa per il personale.

Con una serie di sentenza (tra le altre : [n. 28 del 2013](#), [n. 72/2013](#), [n. 73/2013](#) e [137/2013](#)) la Corte ha ribadito i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso che è da considerarsi derogabile soltanto qualora ciò sia funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, invero non sono ravvisabili nel caso concreto preso in esame.

La Corte si è pronunciata negativamente anche su un insieme di norme regionali concernenti prevalentemente la spesa per il personale, una materia che -secondo una ampia giurisprudenza che va dalla sentenza [169/2007](#), alla n. [69/2011](#), alla n. [262/2012](#) - per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale.

Si ricorda, al riguardo, che nella giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza [173/2012](#), l'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, è pacificamente riconosciuto come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

In altra occasione la Corte, ricollegandosi pure alle sue precedenti sentenze n. [3/2013](#) e n. [60/2013](#), ha affermato che la disposizione regionale contrastante con la normativa statale espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica trasmoda dai limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza della Corte stessa, anche alle Regioni ad autonomia differenziata quale il Friuli-Venezia Giulia.

Articolo 26, comma 2, lettera d)
(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "tutela della salute")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;
**norme generali per la tutela della
salute, la sicurezza alimentare e la
tutela e sicurezza del lavoro;**

La lettera *d)* del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, le "norme generali per la tutela della salute " tra le materie di competenza esclusivamente statale.

La materia "tutela della salute" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende abolire. L'organizzazione dei servizi sociali e sanitari in ambito regionale è materia che è specialmente riferibile alla competenza regionale, ex art. 117, comma terzo, nel testo novellato dall'art. 26, comma 3 del ddl in esame.

Giurisprudenza costituzionale

Le prime pronunce della Corte in materia sanitaria, subito dopo il nuovo Titolo V, hanno riconosciuto alle regioni la potestà di adottare una propria disciplina, anche sostitutiva di quella statale, in attesa di nuove normative confacenti alla riforma costituzionale appena varata. Si vedano in questo senso, le sentenze n. [282 del 2002](#), la n. [510 del 2002](#), la n. [12 del 2004](#) e la n. [162 del 2004](#): in quest'ultima, la Corte ha sostenuto che le norme statali che prescrivevano la certificazione di idoneità sanitaria per gli addetti alle industrie alimentari, benché non abrogate, potessero essere superate da forme di controllo diverse e più adeguate previste dalla legislazione regionale, potendo, il legislatore regionale, effettuare un'analisi della legislazione statale al fine di enucleare i principi fondamentali vigenti.

Una prima indicazione restrittiva in ordine a tale potestà delle regioni è riscontrabile nella sentenza n. [359 del 2003](#), sul *mobbing*: secondo la Corte, la Regione non può esercitare la propria potestà normativa, in quanto l'assenza di principi fondamentali costituirebbe di per sé un fattore idoneo ad impedirne l'esercizio.

In un significativo numero di pronunce la Corte Costituzionale ha ampliato la nozione di "principi fondamentali della materia" per garantire una disciplina uniforme, a livello nazionale, della tutela della salute. La salute della persona - afferma la Corte - è un "bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali" (sentenza n. [361 del 2003](#)). Sulla base di tale principio, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della regione che incide direttamente sul merito di scelte terapeutiche, in assenza di determinazioni nazionali (sentenza n. [338 del 2003](#), in tema di lobotomia e terapia elettroconvulsivante, sentenza n. [61 del 2006](#) in tema di divieto di fumo), fino ad affermare che la competenza regionale nel campo della tutela della salute non può consentire, in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti di una Regione medesima, interventi preclusivi che pregiudichino il medesimo interesse della salute nei territori limitrofi (sentenza n. [62 del 2005](#) sullo smaltimento di rifiuti radioattivi). In questa ultima sentenza, la compressione della potestà legislativa regionale è stata giustificata, considerando la disciplina statale come "punto di equilibrio" tra contrapposte esigenze: analogo principio è stato enunciato nelle sentenze n. [307 del 2003](#), n. [331 del 2003](#) e n. [336 del 2005](#) (limiti di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici).

Altro principio invocato nella giurisprudenza costituzionale, in materia di livelli essenziali delle prestazioni è quello della "leale collaborazione": dalla sentenza n. [88 del 2003](#), la Corte ha con chiarezza affermato che in tale campo la rilevante compressione dell'autonomia regionale, pur ammessa, deve essere accompagnata da procedure che permettano alle regioni di essere coinvolte nei processi decisionali di attuazione. Ancora, nella sentenza n. [134 del 2006](#), si afferma che lo stato non può disciplinare i livelli essenziali in violazione del principio di leale collaborazione, sostituendo all'intesa un mero parere della Conferenza Stato-Regioni.

Molte poi le sentenze relative al contenimento della spesa sanitaria, in cui si afferma che il legislatore statale può legittimamente imporre alla Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il conseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (a partire dalla sentenza n. [36 del 2005](#), fino alle più recenti sentenze n. [79 del 2013](#), n. [104 del 2013](#), n. [91 del 2012](#), n. [163 del 2011](#), n. [52 del 2010](#)).

Una serie di sentenze ha poi riconosciuto come principi fondamentali, e come tali di competenza statale, l'individuazione dei requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private (n. [134 del 2006](#), n. [200 del 2005](#), n. [361 del 2008](#), n.

[262](#) e n. [292 del 2012](#)) o, ancora, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. [231 del 2012](#), n. [150 del 2011](#), n. [295 del 2009](#), n. [87 del 2006](#)), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. [361 del 2003](#)).

Articolo 26, comma 2, lettera d)
(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "sicurezza alimentare")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;
**norme generali per la tutela della
salute, la sicurezza alimentare e la
tutela e sicurezza del lavoro;**

La lettera *d)* del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, le "norme generali per la tutela della sicurezza alimentare " tra le materie di competenza esclusivamente statale.

La materia "alimentazione" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che, nella proposta in esame, vengono soppresse.

Giurisprudenza costituzionale

Con la [sentenza n. 162 del 2004](#) la Corte ha deciso in ordine alla legittimità dell'abolizione, in alcune regioni, delle certificazioni di idoneità sanitaria.

Date le mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, la Comunità europea ha adottato due direttive che l'Italia ha recepito, riformando in questo modo completamente il settore della tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. In conseguenza di ciò, ha affermato la Corte, le precedenti prescrizioni, ormai contraddette dalla recente legislazione, non possono più considerarsi principi fondamentali della materia: "esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame". D'altra parte, la Corte in varie occasioni ha già stabilito che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali

esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (...) e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione”.

Con la [sentenza n. 467 del 2005](#) la Consulta ha stabilito che, posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili, con possibili riflessi anche sull'organizzazione di queste. La Corte nega quindi dignità a una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà legislativa regionale.

Articolo 26, comma 2, lettera d)

(Art. 117, secondo comma, lett. m) - "tutela e sicurezza del lavoro")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;

m) determinazione dei livelli essenziali
delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali che devono essere
garantiti su tutto il territorio nazionale;
**norme generali per la tutela della
salute, la sicurezza alimentare e la
tutela e sicurezza del lavoro;**

La lettera *d)* del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, le "norme generali per la tutela e sicurezza del lavoro" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, competenza che la proposta in esame sopprime.

Giurisprudenza costituzionale

All'interno degli ambiti riconducibili alla materia del lavoro la giurisprudenza costituzionale individua, secondo principi stabilmente affermati, una serie di aspetti, come quelli afferenti al diritto sindacale e alla disciplina del rapporto di lavoro, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, da distinguere quindi da quelli relativi alla regolamentazione della tutela e sicurezza del lavoro, oggetto di competenza legislativa concorrente. La disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro - anche di quello a tempo parziale - rientra nella materia "ordinamento civile": così, tra le altre, le sentenze n. [359/2003](#), n. [50/2005](#), e n. [234/2005](#). Con riferimento alla sentenza n. 359, si segnala come la Corte abbia censurato una compiuta disciplina regionale relativa al cosiddetto *mobbing*, in quanto tale disciplina "valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile [...] e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione).

Per quanto concerne l'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire". Più recentemente, nella sentenza n. [221/2012](#) sono ricondotte alla materia dell'ordinamento civile: la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro - come quella del rapporto che ne scaturisce - in quanto essa si realizza attraverso al stipulazione di un contratto di diritto privato (richiamate, tra le altre, sentenze n. [51/2012](#) e [69/2011](#)); la disciplina sulla trasformazione dei contratti per quanto riguarda il profilo dell'orario di lavoro regolato dalla contrattazione collettiva (sentenze nn. [108/2011](#) e [324/2010](#)); la normativa sulle mansioni, che trova la prima fonte nel codice civile, indi nella contrattazione, nonché la disciplina sull'inquadramento del personale (sentenza [n. 68/2011](#)).

Le citate sentenze ritagliano, di converso, alcuni elementi costitutivi della materia "tutela e sicurezza del lavoro". Ad esempio, nella sentenza n. 50/2005, la Corte sostiene che "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento". Tuttavia "essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza". Con simile argomentazione, nella medesima sentenza, la Corte rileva come la locuzione "somministrazione di lavoro", vada ad abbracciare diversi aspetti, "non soltanto la disciplina dei soggetti ad essa abilitati, ma anche quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione": le distinte discipline che ne derivano, quindi, vanno tenute distinte ai fini della loro riconduzione ai parametri costituzionali.

Articolo 26, comma 2, lettera e)

(Art. 117, secondo comma, lett. n) - "istruzione universitaria; ordinamento scolastico")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

n) norme generali sull'istruzione;

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

n) norme generali sull'istruzione; **ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;**

La lettera *e)* del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, l'"istruzione universitaria e l'ordinamento scolastico " tra le materie di competenza esclusivamente statale.

L' "istruzione" nel suo complesso, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere. Le "norme generali sull'istruzione" rientrano tra le materie di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *n)*.

L'"organizzazione in ambito regionale dei servizi scolastici", salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche ed esclusa l'istruzione e formazione professionale, è materia che è specialmente riferibile alla competenza regionale, ex art. 117, comma terzo nel testo novellato dall'art. 26, comma 3 del ddl in esame.

Giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. Tali criteri sono stati illustrati nella sentenza n. [147 del 2012](#). Tale sentenza si ricollega ad una serie di sentenze, risalenti già al 2004, che hanno chiarito la

differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza generale dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

In merito all'istruzione *tout court*, si può ricordare anche la sentenza n. [62 del 2013](#) con cui la Corte è tornata a tracciare la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali della materia, mantenendo piena adesione alla pregressa giurisprudenza costituzionale. Con la citata sentenza la Corte ha ricordato che rientrano «tra le norme generali sull'istruzione “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali”. Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione “quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale” (sentenze n. [147 del 2012](#), n. [92 del 2011](#) e n. [200 del 2009](#))».

La sentenza n. [13 del 2004](#) afferma che il nuovo Titolo V riconosce alle regioni una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ed una potestà esclusiva dello stato in materia di "norme generali sull'istruzione"; aggiunge che, senza procedere ad una ricostruzione generale di quale sia la distinzione fra le due potestà e di come operi il rapporto tra le due tipologie di legislazione statale - principi fondamentali e norme generali - debba certamente escludersi che la riforma del Titolo V abbia privato le regioni di ambiti competenziali che esse si erano già in precedenza visti attribuiti con delega legislativa e che in questi ambiti, sicuramente riconducibili alla competenza regionale concorrente, lo Stato è chiamato a fissare unicamente principi; e che una norma di principio non può escludere completamente l'intervento regionale in un settore strettamente connesso ad un ambito di competenza legislativa concorrente.

La sentenza n. [34 del 2005](#) ricorda come la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del D.Lgs. n. 112 del 1998 e sia quindi da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 "abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita".

La sentenza n. [279 del 2005](#) affronta la questione relativa alla individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di

competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione: può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

In particolare, nelle sentenze n. [200 del 2009](#) e n. [92 del 2011](#) è stata chiarita la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione - riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. - e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

Nella sentenza n. 200 si enuclea una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali sull'istruzione", come si ricava dalla lettura del complesso delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 33 e 34 Cost.: in questi articoli il legislatore costituzionale ha inteso individuare le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.). In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. In tale contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del 2001, che, utilizzando la medesima locuzione "norme generali sull'istruzione", stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla "Repubblica" contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Appartengono, invece, - prosegue la sentenza n. 200 - "alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella

struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi".

Articolo 26, comma 2, lettera e)

(Art. 117, secondo comma, lett. n) - "la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica ")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

n) norme generali sull'istruzione;

n) norme generali sull'istruzione;
**ordinamento scolastico; istruzione
universitaria e programmazione
strategica della ricerca scientifica e
tecnologica;**

La lettera *e)* del comma 2 in esame aggiunge, tra l'altro, la "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" tra le materie di competenza esclusivamente statale.

La "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" fa attualmente parte delle materie di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

Giurisprudenza costituzionale

Rispetto alla ricerca scientifica, con la sentenza n. [153 del 2011](#) la Corte ha rilevato come già avesse in passato affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sent. n. [307 del 2004](#)) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende ammissibile un intervento "autonomo" statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l'attività di ricerca scientifica (sent. n. [31 del 2005](#)). E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all'area della tutela "conservativa" dei beni culturali, anch'essa

appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Nello specifico, nella richiamata sentenza [153/2011](#) la Corte ha affermato che 'la dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della "missione" di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo. Le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per l'affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze nn. [405 e 270 del 2005](#))'.

Nella sentenza n. [122 del 2011](#), nel definire il giudizio relativo all'attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, operanti nel campo della tutela dell'igiene e sanità, nonché della ricerca sperimentale scientifica (materia di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza n. [166 del 2004](#), la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali»), la Corte ha ricordato come avesse già avuto modo di sottolineare, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in tale materia, che «mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421")», non è da escludere che le Regioni possano comunque svolgere autonomamente una propria attività sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. [422 del 2006](#)).

Con sentenza n. [133 del 2006](#) la Corte ha osservato che "alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. [423 del 2004](#) e n. [31 del 2005](#)). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione".

Articolo 26, comma 2, lettera f)

(Art. 117, secondo comma, lett. o) - "previdenza complementare e integrativa")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

o) previdenza sociale;

o) previdenza sociale, **ivi compresa la
previdenza complementare e
integrativa;**

La lettera *f*) del comma 2 in esame aggiunge la "previdenza complementare e integrativa" tra le materie di competenza esclusivamente statale, in quanto inclusa nella materia "previdenza sociale" che fa già parte di quelle di competenza statale.

Giurisprudenza costituzionale

In tema di previdenza, l'orientamento della Corte Costituzionale è stato omogeneo nel corso degli anni, nella chiara affermazione della esclusiva competenza statale in materia.

Da ultimo, la sentenza n. [98 del 2013](#), la Corte ha censurato il legislatore regionale per il fatto di richiamare ed utilizzare "del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) per soddisfare altre finalità". Ha contestualmente ribadito che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale.

Tale principio era già stato affermato nella sentenza n. [325 del 2011](#), che censura l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni ai dipendenti pubblici nominati assessori regionali, in quanto "non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprono la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in

esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra".

Il richiamo alla necessità di una disciplina necessariamente unitaria è presente anche nella sentenza n. [189 del 2011](#), in merito all'equiparazione, ai fini contributivi, al lavoro subordinato del servizio prestato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali: tale disposizione, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario una qualificazione di lavoro subordinato, ai fini pensionistici, incide in modo chiaro nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

E' stata però anche sottolineata (sentenza n. [26 del 2013](#)) "la contiguità" delle competenze legislative statali e regionali in materia di previdenza sociale, di competenza esclusiva dello Stato, e di previdenza complementare e integrativa, materia per cui lo Statuto della regione Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale.

Articolo 26, comma 2, lettera g)

(Art. 117, secondo comma, lett. p) - "ordinamento, organi di governo e legislazione elettorale dei Comuni")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, **Province** e Città metropolitane;

p) **ordinamento**, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali **dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta;**

La lettera g) del comma 2 in esame inserisce le seguenti materie tra quelle di competenza statale esclusiva: "ordinamento dei Comuni, comprese le loro forme associative; ordinamento degli enti di area vasta".

Inoltre la proposta sopprime, come già nelle altre parti della Costituzione, il riferimento alle "Province".

Giurisprudenza costituzionale.

Secondo la sentenza n. [220/2013](#), <<la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione>>, quale la Provincia, <<è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema (...) che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza>>. Stesso discorso vale pure per l'assegnazione di funzioni ai cosiddetti enti territoriali di area vasta. Le considerazioni precedenti, peraltro, <<non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale>>.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, la Corte ha ribadito (sentenza 229 del 2013; sentenza n. 159 del 2008) che "spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli Enti locali (articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost.)" e che diverso ragionamento

deve farsi con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli Enti locali".

Seppur con riferimento ad Autonomia speciale, la Corte ha avuto modo (sentenza n. 48 del 2003) di esporre come la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, siano aspetti della materia "ordinamento degli enti locali": anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale.

La competenza legislativa esclusiva statale non è invocabile in riferimento alle comunità montane, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane nell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione è tassativo (sentenze n. [237 del 2009](#), n. [397 del 2006](#), n. [456 del 2005](#) e n. [244 del 2005](#)). Così, sulle forme associative degli enti locali, la Corte costituzionale ha ricondotto la materia alla competenza residuale regionale, salvo gli effetti della legislazione statale disposta ad altro titolo, e segnatamente nel segno del coordinamento finanziario. Lo Stato infatti, ai fini del contenimento della spesa pubblica, può imporre a Regioni ed enti locali vincoli alle politiche di bilancio, <<anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali>>. Sono quindi legittime le disposizioni statali che pongono l'obiettivo di fondo ma <<non prevedono in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il suo perseguimento>>, né introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali (sentenze [236/2013](#), [182/2011](#), [207/2010](#) e [128/2010](#)).

Articolo 26, comma 2, lettera h)

(Art. 117, secondo comma, lett. q) - "commercio con l'estero")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

q) dogane, protezione dei confini
nazionali e profilassi internazionale;

q) dogane, protezione dei confini
nazionali e profilassi internazionale;
commercio con l'estero;

La lettera *h*) del comma 2 in esame aggiunge la materia "commercio con l'estero" tra quelle di competenza esclusiva statale.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la proposta in esame intende sopprimere.

Giurisprudenza costituzionale

Nella [sentenza n. 175 del 2005](#), la Corte ha affermato che non è la dimensione di un intervento statale, e dunque le conseguenti ripercussioni economiche sul piano nazionale, a determinare l'estraneità o meno dello stesso alla materia della concorrenza. Ciò che rileva ai fini della definizione dell'ambito di operatività della competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, e della legittimità del suo esercizio, non è quindi la dimensione dell'intervento statale, ma l'eventuale irrazionalità o sproporzione degli strumenti statali rispetto all'obiettivo perseguito. Solo lo Stato è in grado di predisporre misure di politica economica tese a realizzare sull'intero mercato nazionale un'efficace azione di promozione e sviluppo. La circostanza che un intervento di pertinenza dello Stato possa avere in futuro ricadute anche su un settore dell'economia soggetto alla potestà legislativa concorrente, non comporta interferenze tra materie tali da imporre la partecipazione delle Regioni nei relativi processi normativi, causando la violazione del precetto di cui all'art. 117, c. 6, Cost. in assenza di tale coinvolgimento.

Con la [sentenza n. 213 del 2006](#) la Corte ha stabilito che pur costituendo la pesca materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, su di essa,

tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa; sicché l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione. Peraltro talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme. Per gli aspetti, pur riconducibili all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

Con la [sentenza n. 454 del 2007](#) la Corte ha stabilito che non è illegittima la norma regionale che attribuisce alla Regione le funzioni concernenti «l'organizzazione e il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche, incontri operativi di commercializzazione, sondaggi di mercato, anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio con l'estero (ICE), l'Agenzia nazionale del turismo, altri enti pubblici, i sistemi turistici locali, agenzie, aziende e le associazioni di categoria rappresentative del settore turistico». Tale disposizione, prevedendo una mera facoltà e non già un obbligo di collaborazione, esclude che il coinvolgimento di organi statali in tale attività regionale sia imposto unilateralmente dalla Regione e non determina quindi alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza.

Articolo 26, comma 2, lettera i)
(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "ambiente, ecosistema")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali.**

s) ambiente, ecosistema, beni culturali e
**paesaggistici; norme generali sulle
attività culturali, sul turismo e
sull'ordinamento sportivo;**

La lettera *i*) del comma 2 in esame sostituisce la lettera *s*) del testo vigente con una formulazione che (tra l'altro) comprende: "ambiente, ecosistema".

Si tratta di ambiti che, nel testo vigente, risultano presenti, ciascuno con caratteristiche sue proprie, all'interno di più competenze.

Giurisprudenza costituzionale

La modifica del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha attribuito la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali allo Stato (art. 117, c. 2, lett. s)), mentre la 'valorizzazione' dei beni culturali e ambientali è materia di legislazione concorrente, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 117. Sebbene prima di quella riforma la Costituzione italiana non contenesse un'espressa disposizione in merito - affermando, all'articolo 9, che la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico" - la precedente giurisprudenza costituzionale ha comunque assicurato tutela specifica all'ambiente. Ad esempio, nella sentenza n. [239/1982](#) la Corte tenta di delineare il contenuto dell'espressione "protezione dell'ambiente" affermando che essa "comprende oltre che la protezione ambientale collegata all'aspetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute, nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento". Dopo la riforma del Titolo V del 2001 la definizione e la ricostruzione dei ruoli spettanti ai diversi soggetti coinvolti nella tutela dell'ambiente, con particolare riguardo agli enti territoriali e ai loro reciproci

rapporti, costituisce un campo di attenzione prevalente della Corte. Tra le altre, la sentenza n. [407/2002](#) ha affermato che "emerge dalle norme comunitarie e statali che disciplinano il settore" (quello concernente la disciplina sulle attività a rischio rilevante, oggetto del giudizio di costituzionalità) "una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente". Nel tempo la Corte ha quindi riconosciuto alla tutela dell'ambiente il carattere di materia (o valore) trasversale (sentenze nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 62/2005, 108/2005, 135/2005, 336/2005, 32/2006, 133/2006, 182/2006). Il fatto che un titolo competenziale non sia "materia" ma "valore" costituzionalmente protetto, non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo; al contempo tale impianto consente allo Stato di dettare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.

Successivamente, la sentenza n. [378/2007](#) ha svolto alcune considerazioni sul carattere non solo unitario ma anche dinamico dell'ambiente, ponendo in tale ottica l'importanza dell'espressione "ecosistema" presente nel dettato costituzionale. La medesima sentenza ha osservato quanto segue: "per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come *bene immateriale*. Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti". Sviluppando tali spunti di carattere generale, la medesima sentenza sottolinea come "la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato". Tale caratterizzazione dell'ambiente, quale entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto è stata confermata anche da più recenti decisioni della Corte: ad esempio nella sentenza n. [145/2013](#) la Corte ribadisce come sia consentito all'ente territoriale soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale (a simili conclusioni pervengono le sentenze n. [58/2013](#), n. [66/2012](#) e n. [225/2009](#)).

Per ciò che concerne il tema del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, la Corte, con la sentenza [n. 187 del 2011](#),⁵⁰ ha affermato

⁵⁰ La sentenza ha dichiarato incostituzionali i commi 7 e 9 dell'art. 42 della [legge regionale delle Marche n. 16 del 2010](#); tale legge prevede che i comuni territorialmente competenti curino le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e che tra le funzioni amministrative dei comuni concernenti la manutenzione dei porti siano ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali.

che ciò che è rilevante non è il luogo di produzione dei rifiuti, ma il fatto che di rifiuti si tratti. Affermando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, precisa che "l'ambito materiale cui ascrivere l'intervento legislativo in questione sia quello della disciplina dei rifiuti, ricadente, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della <<tutela dell'ambiente e dell'ecosistema>> (così, fra le più recenti, le sentenze [n. 373 del 2010](#), [n. 127 del 2010](#) e [n. 61 del 2009](#)). Il fatto che i rifiuti di cui si tratta siano stati prodotti all'interno di una nave nel corso del tragitto compiuto da questa dal porto di partenza a quello di arrivo pare, invero, circostanza irrilevante e non certamente idonea ad attrarre, [...] siffatta disciplina alla materia, di competenza regionale concorrente, relativa ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e navigazione." La Corte "ha chiaramente precisato che all'attribuzione dallo Stato della competenza in ordine alla disciplina dei rifiuti consegue che <<non sono [...] ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia>> (sentenza n. 373 del 2010), posto che la normativa statale esistente in tema di rifiuti si pone come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (sentenze [n. 314 del 2009](#) e n. [62 del 2008](#))".

Articolo 26, comma 2, lettera i)

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "beni culturali e paesaggistici")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali.**

s) **ambiente, ecosistema, beni culturali
e paesaggistici; norme generali sulle
attività culturali, sul turismo e
sull'ordinamento sportivo;**

La lettera *i*) del comma 2 in esame sostituisce la lettera *s*) del testo vigente con una formulazione che (tra l'altro) comprende: " beni culturali e paesaggistici".

Si tratta di un ambito, quello della cultura e dei beni culturali, che, nel testo vigente, risulta presente all'interno di più competenze.

Giurisprudenza costituzionale

La modifica del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha attribuito la competenza esclusiva in materia di tutela dei beni culturali allo Stato (art. 117, secondo comma lett. *s*), mentre la 'valorizzazione' dei beni culturali e ambientali è materia di legislazione concorrente, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 117. Per quanto concerne la materia dei beni culturali, nella sentenza n. [94/2003](#), la Corte richiama la legislazione statale dalla quale si può evincere una distinzione tra le funzioni di tutela e di valorizzazione, affermando però che "Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. lgs. n. 490 del 1999 [*T.U. beni culturali e ambientali*], ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d. lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico". Sulla medesima linea interpretativa sembra muoversi la più recente

sentenza n. [194/2013](#) che censura una legge regionale dedicata alla "valorizzazione" di reperti mobili e di cimeli. La Corte ha sottolineato come sia "indubitabile che soltanto la disciplina statale – specialmente nel codice dei beni culturali – possa assicurare, in funzione di tutela (e, in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate rispetto a questo scopo: anzitutto per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni e poi per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei". Conseguentemente la legge regionale, per evitare di invadere la sfera di competenze assicurata allo Stato, può esplicarsi solamente in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dallo Stato ma che possono qualificarsi come tali in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale. Solo in tal caso la normativa regionale non interferirebbe con le esigenze unitarie di tutela: "In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come questa Corte ha avuto modo di sottolineare (sentenza n. [232/2005](#)) – oltre che ai *beni culturali* identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria *particolare*, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie".

Con argomentazioni simili a quelle qui sopra ricordate, la sentenza [n. 80/2012](#) ha stabilito che una disciplina statale di incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano "non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale" e dettando un principio in tema di *valorizzazione dei beni culturali* "non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma favorisce il conseguimento dello scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica, non lede la competenza regionale esclusiva in materia di turismo".

La materia del paesaggio assume il carattere della trasversalità, a cavallo tra la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali: nella sentenza n. [182/2006](#) si afferma che nelle "questioni indicate – concernenti la pianificazione paesaggistica da parte della Regione – lo Stato fa valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione) e la propria potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali (art. 117, terzo comma, della Costituzione), ai

quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggior tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato". Successivamente, la Corte nella sentenza n. [367/2007](#) ha affermato che "Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della *tutela del paesaggio* senza alcun'altra specificazione. Nella medesima sentenza n. [367/2007](#) sono quindi richiamati alcuni precedenti che ne hanno sancito il valore "primario" (sentenza n. [151/1986](#); ma vedi anche sentenze n. [182](#) e n. [183](#) del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che "il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente" (sentenza n. [641/1987](#)). Successive sentenze del 2008 hanno confermato tale impianto (sentenze nn. [180](#), [232](#) e [437](#)). In particolare, la sentenza n. [232/2008](#) afferma che "la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. [367/2007](#) e n. [182/2006](#))" e che però ciò non esclude "la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale". Affermando ciò, la sentenza n. [232/2008](#) riprende quanto già affermato nella sentenza n. [232/2005](#). La possibilità di intervento delle Regioni "non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica" (ancora la sentenza n. [232/2008](#)).

Articolo 26, comma 2, lettera i)

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sulle attività culturali")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali.**

s) ambiente, ecosistema, beni culturali e
**paesaggistici; norme generali sulle
attività culturali, sul turismo e
sull'ordinamento sportivo;**

La lettera *i*) del comma 2 in esame sostituisce la lettera *s*) del testo vigente con una formulazione che (tra l'altro) comprende: " beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali ".

Si tratta di ambiti che, nel testo vigente, risultano presenti, ciascuno con caratteristiche sue proprie, all'interno di più competenze.

Giurisprudenza costituzionale

Con riferimento alla materia "promozione e organizzazione di attività culturali", si può ricordare, innanzi tutto, che la Corte, con riferimento ad ambiti diversi, nelle sentenze n. [478/2002](#) e n. [307/2004](#) ha ribadito un orientamento delineato già precedentemente la riforma costituzionale del 2001 secondo il quale lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e regioni".

In differenti pronunce (nn. [255/2004](#), [205](#) e [285](#) del 2005) la Corte ha chiarito come lo spettacolo rientri nelle attività culturali pur non essendo esplicitamente citato nel testo costituzionale. Secondo la citata sentenza n. 285/2005, le attività culturali "riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere lo spazio per ritagliarne singole partizione". La medesima sentenza ravvisa poi come, con riferimento al settore

cinematografico, "deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale - e, a maggior ragione, quello infraregionale - appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività - diversamente opinando - risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi".

Articolo 26, comma 2, lettera i)

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sul turismo")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali.**

s) **ambiente, ecosistema, beni culturali
e paesaggistici; norme generali sulle
attività culturali, sul turismo e
sull'ordinamento sportivo;**

La lettera i) del comma 2 in esame sostituisce la lettera s) del testo vigente con una formulazione che comprende tra l'altro: "norme generali sul turismo".

La materia non fa attualmente parte di alcun elenco, una circostanza che giustifica normalmente la potestà regionale residuale sulla quale, tuttavia, le competenze statali possono incidere per più di un verso.

Giurisprudenza costituzionale

A partire dalla sentenza [n. 197 del 2003](#) la Corte costituzionale ha riconosciuto che, nel nuovo assetto delineato dalla legge n. 3 del 2001, la materia "turismo" è assegnata alla potestà legislativa residuale regionale. Nella sentenza n. [94 del 2009](#), confermava: "*La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica.*". L'impostazione di fondo delle sentenze sopra citate avrebbe poi trovato conferma in successive sentenze n. [88 del 2007](#) e n. [76 del 2009](#).

Tuttavia la Corte costituzionale si è espressa, nel corso degli anni, riconoscendo al legislatore statale titolo all'intervento, attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà.

Tale orientamento si trova manifesto, da ultimo, nella sentenza [n. 80 del 2012](#): «Lo Stato, in taluni casi, è legittimato ad intervenire nella materia del turismo; ciò avviene in relazione alle materie cosiddette trasversali, quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il coordinamento informativo statistico e informatico,

ovvero quando talune funzioni amministrative non possano essere efficacemente svolte a livello regionale. In questo secondo caso, lo Stato avoca a sé l'esercizio di dette funzioni amministrative, congiuntamente alle corrispondenti funzioni legislative, secondo lo schema della cosiddetta chiamata in sussidiarietà.

Anche nella materia del turismo è dunque possibile che si realizzi tale meccanismo, come la giurisprudenza costituzionale ha affermato nelle sentenze n. [76](#) del 2009, n. [88](#) del 2007 e n. [214](#) del 2006, ma ciò deve avvenire secondo lo 'statuto' elaborato dalla stessa Corte nelle note sentenze n. [303](#) del 2003 e n. [6](#) del 2004.

Infine, lo Stato può disciplinare ambiti materiali che si pongono in stretta correlazione con quello del turismo o che hanno una indubbia influenza sulle attività che si riferiscono ad esso, come ad esempio nel caso delle "professioni" o dell'"ordinamento civile".

In sostanza, il riconoscimento della competenza legislativa residuale regionale nella materia del turismo non esclude la possibilità, per lo Stato, di incidere con proprie discipline legislative su tale settore o su settori contigui.».

La sentenza n. [80](#) del 2012 continua: «Le norme statali che disciplinano la materia 'turismo' sicuramente incidono, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale, ma presentano punti comuni con altri ambiti, rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia 'ordinamento civile' (sul punto, v. la sentenza n. [369](#) del 2008).

La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude dunque la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. [76](#) e n. [13](#) del 2009, n. [94](#) del 2008, n. [339](#) e n. [88](#) del 2007, n. [214](#) del 2006). ».

Articolo 26, comma 2, lettera i)

(Art. 117, secondo comma, lett. s) - "norme generali sull'ordinamento sportivo")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

(...)

s) **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e
dei beni culturali.**

s) ambiente, ecosistema, beni culturali e
**paesaggistici; norme generali sulle
attività culturali, sul turismo e
sull'ordinamento sportivo;**

La lettera *i*) del comma 2 in esame sostituisce la lettera *s*) del testo vigente con una formulazione che comprende tra l'altro: "norme generali sull'ordinamento sportivo".

La materia "ordinamento sportivo" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che la proposta in esame intende sopprimere.

Giurisprudenza costituzionale

In tema di ordinamento sportivo, la sentenza della Corte costituzionale [n. 424/2004](#) ha ricondotto a tale materia la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive. Nella citata sentenza la Corte ha vagliato alcune norme statali relative alla gestione e all'uso degli impianti riconducendole alla facoltà dello Stato di determinare i principi di carattere generale della materia. Sono quindi qualificabili come principi generali dell'ordinamento sportivo: le disposizioni che assicurano il godimento degli impianti a tutti i cittadini; le disposizioni che prevedono che "la gestione degli impianti sportivi comunali, quando i Comuni non vi provvedano direttamente, deve avvenire di preferenza mediante l'attribuzione a determinati organismi sportivi, in via surrogatoria rispetto ai possibili atti di autonomia degli enti locali, e quindi nel rispetto delle scelte appunto autonomistiche degli enti stessi, ai quali è assicurata, in via principale, la possibilità di gestire direttamente gli impianti in questione"; le

disposizioni tese a favorire la massima fruibilità, da parte delle associazioni sportive dilettantistiche, degli impianti sportivi scolastici, compatibilmente con le esigenze dell'attività della scuola.

Nella stessa sentenza n. 424 la Corte censurava, inoltre, una disposizione statale recante un finanziamento a favore dello sport sociale in quanto essa non prevedeva un coinvolgimento delle regioni in un ambito di legislazione concorrente. Con simile argomentazione, la sentenza [n. 254/2013](#), ha dichiarato illegittima l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo e la diffusione della pratica sportiva, in quanto contrastante con il principio che vieta di prevedere, in materia legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata.

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento delle professioni intellettuali ...")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie **e funzioni:**

(...)

t) ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione;

La lettera l) del comma 2 in esame aggiunge dopo la lettera s) del testo vigente la lettera t) che prevede, tra l'altro: "ordinamento delle professioni intellettuali....".

La materia "professioni" fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che la proposta in esame intende sopprimere.

Non sembra agevole identificare la ragione della congiunzione delle materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.

Giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento alla materia dell'ordinamento delle professioni, posta tra le materie di **legislazione concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione**, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che sui profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale - da cui la Corte fa derivare la natura concorrente - si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale. Ad esempio, sulla base di considerazioni di tale tenore, la Corte, con sentenza [n. 98/2013](#), ha censurato una legge regionale recante definizione delle attività di alcune figure professionali, in quanto "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle *professioni* deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato". La Corte, nella citata pronuncia, conferma come la competenza delle Regioni debba limitarsi "alla disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale: tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale,

invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali". Sulla medesima linea argomentativa si muovono anche pronunce meno recenti, come le sentenze [n. 131/2010](#), [n. 300/2010](#) e [n. 138/2009](#). Quest'ultima, inoltre, richiama numerosi precedenti: le sentenze [n. 153/2006](#), e, *ex plurimis*, [n. 57/2007](#), [n. 424/2006](#); le sentenze [n. 179/2008](#) e [n. 300/2007](#) (sotto il particolare profilo del divieto delle Regioni di dare vita a nuove figure professionali); le sentenze n. [93/2008](#), [n. 57/2007](#) e [n. 355/2005](#) (nelle quali in particolare si chiarisce che l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale); la sentenza n. [222/2008](#), nella quale si chiarisce che il settore cui la professione è riconducibile non rileva ai fini dell'attribuzione della competenza della determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetti sempre allo Stato.

Di particolare interesse possono essere gli ulteriori profili nella legislazione sulle professioni che sono invece riconducibili alla materia "tutela della concorrenza". Ad esempio, nella sentenza [n. 219/2012](#) la Corte censura una legge regionale laddove essa prevede l'obbligo - da parte di professionisti provenienti da altre regioni - di applicare tariffe determinate a livello regionale, ostacolando la competitività tra gli operatori e invadendo l'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione. D'altra parte la sentenza [n. 282/2013](#) ha stabilito che la legge regionale che comporta l'obbligo di iscrizione nell'albo della regione in cui si intende esercitare una determinata professione, non viola la competenza statale in materia in quanto non prevede un obbligo di sostenere nuovamente le prove di abilitazione necessarie e dunque non configura un intralcio al libero regime concorrenziale.

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. t) - "ordinamento ... della comunicazione")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

**t) ordinamento delle professioni
intellettuali e della comunicazione;**

La lettera l) del comma 2 in esame aggiunge dopo la lettera s) del testo vigente la lettera t) che prevede, tra l'altro: "ordinamento della comunicazione".

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che la proposta in esame intende sopprimere.

Non sembra agevole identificare la ragione della congiunzione delle materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.

Giurisprudenza costituzionale.

La riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha collocato il settore della comunicazione ("ordinamento della comunicazione") tra le materie di legislazione concorrente, laddove allo Stato è riservata la definizione di principi fondamentali e alle Regioni la normativa di dettaglio (art. 117, terzo comma, Cost.). Appare nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, in tale ambito materiale, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, temperata dall'individuazione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale con le Regioni quando, in una materia come l'ordinamento della comunicazione, di legislazione concorrente, si ponga l'esigenza dell'"attrazione in sussidiarietà" dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. *ex plurimis* la sentenza n. 303/2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) – preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – pur sotto la vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare (.....) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale,

della forma propria dello Stato democratico” nella quale “qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica” (e quindi anche le Regioni) “ non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all’impiego di comunicazione di massa” ([sentenza n. 348 del 1990](#)). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative comunitarie di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia sulla fonte statale che su quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando e una giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l’attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l’esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema». In particolare, con la sentenza n. 324 del 2003, quindi sotto la vigenza del nuovo art. 117 Cost., l’azione normativa e amministrativa della Regione sono concepite come competenze proprie, poiché comprese nella materia «ordinamento della comunicazione» indicato nel comma 3 dell’art. 117. Non viene più invocato il vecchio richiamo alla strumentalità della produzione legislativa della Regione rispetto allo sviluppo dell’informazione o all’attuazione del pluralismo e del principio democratico. Al punto 3 del «considerato in diritto» di tale ultima sentenza si afferma il ruolo necessario della Regione, con il conseguente riconoscimento di una vera e propria competenza riservata. Nella parte conclusiva della sentenza la Corte qualifica la natura riservata dell’intervento normativo della Regione, e cioè la sua configurabilità nei termini della riserva di legge che la Costituzione introduce «per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all’informazione, attività di impresa)». Ciò è anche un indice del fatto che la Corte ammette ed avalla la stretta connessione tra la materia “ordinamento della comunicazione” e l’ambito di tutela del diritto all’informazione ed alla libera manifestazione del pensiero, ma anche, per certi versi, alla libera attività d’impresa.

Ai sensi della [sentenza n. 163 del 2012](#) - secondo il parere della Corte - alla luce dell’istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l’intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione. Come più volte affermato dalla Corte, tuttavia “nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un’intesa, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni” (“*ex plurimis* sentenze nn. 383 e 62 del 2005, n. 6 del 2004, n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011). Con la [sentenza n.383 del 2005](#) la Corte, in relazione alla previsione della attribuzione allo Stato della determinazione degli indirizzi per lo sviluppo delle

reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, ha osservato che, premesso che la chiamata in sussidiarietà «può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale», la «rilevanza del potere di emanazione di tali indirizzi sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata». In realtà, nel settore dell'ordinamento della comunicazione, la legislazione prodotta va al di là del tradizionale schema della legislazione concorrente (normativa statale di principio - normativa regionale di dettaglio), in primo luogo, in virtù dell'"intreccio" del settore con ambiti materiali "trasversali" affidati alla competenza esclusiva statale a garanzia di esigenze unitarietà, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, relativamente alle misure a tutela del pluralismo dell'informazione, la tutela della concorrenza, con riferimento alla disciplina *antitrust*. La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare tali aspetti nella [sentenza n. 336 del 2005](#) relativa ad alcune disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche in materia di installazione degli impianti, impugnate in quanto ritenute disposizioni di dettaglio e, quindi, lesive della competenza regionale. In tale sede, la Consulta ha evidenziato le connessioni della materia "ordinamento della comunicazione" con altri ambiti di competenza esclusiva statale come, in particolare, la tutela della concorrenza. Con riferimento ai principî fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, la Consulta precisa che non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete. Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori dovrebbero essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Ed è, dunque, alla luce di tali esigenze e finalità che dovrebbero essere valutate ampiezza ed operatività dei principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Con la [sentenza n. 307 del 2003](#) la Corte stabilisce che è costituzionalmente illegittimo, introdurre un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, il quale si sovrapponga ai limiti di esposizione fissati dallo Stato. Infatti, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. u) - "governo del territorio")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

**u) norme generali sul governo del
territorio; sistema nazionale e
coordinamento della protezione civile;**

La lettera l) del comma 2 in esame aggiunge la lettera u), la cui formulazione prevede, tra l'altro: "norme generali sul governo del territorio...".

Il "governo del territorio" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la riforma in esame intende sopprimere.

Giurisprudenza costituzionale

La materia "governo del territorio" è stata inserita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 all'interno delle materie di legislazione concorrente, laddove il testo previgente dell'articolo 117 Cost. collocava la materia "urbanistica" tra quelle attribuite alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il problema della definizione della materia, nella giurisprudenza costituzionale all'indomani della riforma del Titolo V, ha quindi investito anche la definizione della relazione tra le due espressioni. La sentenza [n. 303/2003](#) ha esplicitamente ricondotto l'urbanistica - cui storicamente appartiene la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare - alla materia del governo del territorio: "La parola *urbanistica* non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del *governo del territorio*. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel *governo del territorio*, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia

siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il *governo del territorio* sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto". Tale argomentazione è stata testualmente ripresa dalla sentenza [n. 362/2003](#), che, "nella medesima prospettiva", ha esplicitamente ricondotto anche l'edilizia alla materia *governo del territorio*. A sancire le argomentazioni sviluppate nelle precedenti sentenze, la Corte, con sentenza [n. 196/2004](#) - su questioni attinenti al condono edilizio - si è espressa nei termini seguenti: "la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di *governo del territorio*. E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del *governo del territorio* - che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di 'tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività' (cfr. sentenza [n. 307 del 2003](#)) - ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

Con riferimento ad ambiti riconducibili all'edilizia, la Corte, nella sentenza [n. 139/2013](#), ha ribadito un orientamento costante - richiamando le sentenze nn. [303/2003](#), [309/2011](#) e [171/2012](#) - secondo il quale "la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio".

I limiti posti alla discrezionalità del legislatore regionale in materia di realizzazione di opere edilizie possono poi assumere ulteriori connotazioni qualora si consideri l'edificazione in zona sismica. La sentenza n. [64/2013](#) ha sottolineato come la norma statale che vieta l'inizio di lavori in zona sismica senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione si configura quale principio generale: esso infatti trae origine da un intento unificatore del legislatore il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali" (secondo quanto affermato anche dalla sentenza [n. 182/2006](#) citata dalla sentenza n. 64/2013 qui considerata).

Con riferimento alla tematica del condono edilizio, la sentenza [n. 225/2012](#) offre una ricostruzione sugli orientamenti assunti dalla Corte. Le sentenze [n. 49/2006](#) e n. [70/2005](#) hanno affermato che la disciplina della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e alla competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio. Ciò comporta che "alcuni limitati

contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...], il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo" (sentenza [n. 196/2004](#)).

Si può infine segnalare che ulteriori ambiti afferenti alle materie qui in esame sono stati ricondotti dalla Corte alla competenza esclusiva della legislazione statale. A tale riguardo si può considerare, a titolo esemplificativo, la giurisprudenza costituzionale in materia di distanze di edifici. In particolare, le sentenze nn. [6/2013](#), [114/2012](#), [173/2011](#) e [232/2005](#) hanno assegnato la disciplina sulle distanze degli edifici alla materia esclusiva "ordinamento civile" in quanto, come in più occasioni precisato, le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze.

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. u) - "sistema nazionale e protezione civile")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

**u) norme generali sul governo del
territorio; sistema nazionale e
coordinamento della protezione civile;**

La lettera l) del comma 2 in esame aggiunge la lettera u), la cui formulazione prevede, tra l'altro: "... sistema nazionale e coordinamento della protezione civile".

La "protezione civile" è materia che fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la riforma in esame intende sopprimere.

Giurisprudenza costituzionale

Nel vigente testo costituzionale la 'protezione civile' rientra tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. La Corte si è più volte pronunciata sulla protezione civile, concentrandosi - tra l'altro - su due specifici profili: l'edilizia in zona sismica e l'accertamento di conformità in sanatoria di opere edilizie.

In ordine al primo profilo, con sentenza n. [64 del 2013](#) la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che escludeva, per interventi edilizi in zone sismiche la necessità del rilascio delle autorizzazioni dell'ufficio tecnico regionale per «progetti» e «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, ha chiarito che la disposizione contrasta con la normativa statale (DPR 380/2001, TU edilizia) la quale - prevedendo che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione – trae «il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale “è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del

territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali"» (sent. n. [182 del 2006](#)). La Corte ha, altresì, ribadito che la suddetta disposizione statale ha natura di principio fondamentale, sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa (sent. n. [201 del 2012](#)).

Con la sentenza n. [300 del 2013](#) la Corte ha affrontato la questione della qualificazione e individuazione della materia ricordando di avere già chiarito (sentenze n. [101 del 2013](#) e n. [201 del 2012](#)) che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come preteso dalla difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento – ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. [101 del 2013](#) – «recentemente ribadito nella sentenza n. [64 del 2013](#), era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. [254 del 2010](#) e n. [248 del 2009](#), in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti “la tutela dell'incolumità pubblica” (sentenza n. [254 del 2010](#))». La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. [201 del 2012](#) e n. [254 del 2010](#)). Analoghi principi sono contenuti nella sentenza n. [101 del 2013](#). Anche con la richiamata sentenza n. [201 del 2012](#) la Corte ha ribadito che «la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Con la sentenza n. [101 del 2013](#) la Corte ha chiarito che anche le norme riguardanti la disciplina dei requisiti per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie, rientrano nelle materie relative al governo del territorio e alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti.

La Corte si è poi pronunciata sull'intreccio delle competenze in materie concorrenti e il coinvolgimento delle Regioni con sentenza n. [62/2013](#): in essa la Corte – dopo aver riconosciuto che nella disciplina in esame «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni» – ha confermato l'insegnamento secondo cui, «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di

individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. [265 del 2011](#), n. [254 del 2010](#), n. [182 del 2006](#), nn. [336 e 285 del 2005](#)). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. [254 del 2010](#) e n. 182 del 2006)».

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. v) - "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

**v) produzione, trasporto e
distribuzione nazionali dell'energia;**

La lettera l) del comma 2 in esame aggiunge dopo la lettera u) la lettera v):
"produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia".

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente, che la
proposta in esame intende sopprimere.

L'aggettivo "nazionali" è - nel nuovo testo - riferibile a tutti e tre i sostantivi.

Giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi in molteplici occasioni sul rapporto tra Stato e Regioni relativamente alle questioni concernenti l'energia. In particolare, con la [sentenza n. 6 del 2004](#), la Consulta ha confermato il proprio indirizzo giurisprudenziale in base al quale bisogna non già considerare la conformità della norma impugnata rispetto all'articolo 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'articolo 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro al principio della leale collaborazione. Nella sentenza citata la Corte, riprendendo nella sostanza l'orientamento della sentenza n. 303 del 2003, oltre a confermare, almeno in parte, la tendenza ad una interpretazione restrittiva delle materie "trasversali" di competenza esclusiva statale, ha chiarito come nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., la legge possa attribuire allo Stato funzioni amministrative, nonché organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale. In tale prospettiva, precisa la Corte, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel nuovo Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la

valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Quindi per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Con la [sentenza n. 165 del 2011](#) la Consulta in riferimento ad interventi urgenti ed indifferibili nella materia energetica con carattere strategico nazionale ha ribadito, nel segno della continuità, una lettura della sostituzione statale di cui all'art. 120, comma 2, Cost. ancorata al carattere della straordinarietà, quale presupposto legittimante la deroga temporanea all'ordine legale delle competenze costituzionali. La Corte ricorda infatti di avere già precedentemente escluso che il potere sostitutivo statale possa essere previsto nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, “ dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato (sentenza n. 383 del 2005)”. La Corte rammenta di aver affermato, con giurisprudenza costante, che “nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)”. La Corte considera dunque le intese tra Stato e Regioni su tali materie come intese forti, che necessitano, in caso di dissenso, di “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011)”.

Con la [sentenza n. 13 del 2014](#) la Corte ha ricordato la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui i principi fondamentali nazionali in materia di individuazione di aree non idonee agli impianti a fonti rinnovabili⁵¹ impongono alle Regioni di individuare le aree non idonee specificandole esattamente, essendo loro vietato introdurre un divieto generalizzato che ribalta il principio generale stabilito dal Legislatore nazionale (si devono indicare le “aree non idonee”, non le “aree idonee”, di fatto escludendo tutte le altre). Si ricorda anche che la Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti

⁵¹ (Art. 12 , comma 10 del Dlgs 387/2003 e Dm 10 settembre 2010)

nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale.» (sentenza n. 224 del 2012).

In precedenza, con la [sentenza n. 344 del 2010](#), la Corte Costituzionale aveva precisato che l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire gli impianti eolici può avvenire solo in conformità alle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio. La Corte aveva poi ritenuto che le norme che prevedessero limiti, condizioni e adempimenti al cui rispetto fosse subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico, contrastassero anche con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, e, nello specifico, con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 12, commi 3 e 4, d.lgs. n. 387 del 2003).

Con la [sentenza n. 182 del 2013](#) la Corte nell'individuare l'ambito competenziale di una norma regionale relativa alla "gestione del territorio" e alla "produzione e trasporto nazionale dell'energia" in base al presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, ha privilegiato le "esigenze di carattere unitario" invocate dalla legislazione nazionale, ritenute "ancora più pressanti" in zone a rischio sismico. Lo strumento attraverso il quale realizzare il coinvolgimento di entrambi gli Enti è l'intesa e quindi una disposizione regionale che violasse il principio di leale collaborazione sottraendo la scelta al confronto e prevedendo "a priori" l'incompatibilità fra la localizzazione e la realizzazione di gasdotti e oleodotti di maggiori dimensioni e le zone sismiche di prima categoria, sebbene maggiormente garantista, dovrebbe essere dichiarata incostituzionale. Al riguardo, la Corte, ha costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).

Articolo 26, comma 2, lettera l)

(Art. 117, secondo comma, lett. z) - "infrastrutture e trasporti")

Art. 117, secondo comma - Testo vigente

Art. 117, secondo comma - Testo
modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie:

(...)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle
seguenti materie **e funzioni:**

(...)

**z) infrastrutture strategiche e grandi
reti di trasporto e di navigazione
d'interesse nazionale e relative norme
di sicurezza; porti e aeroporti civili, di
interesse nazionale e internazionale.**

La lettera l) del comma 2 in esame **aggiunge, dopo la lettera v), la lettera z):**
"infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse
nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse
nazionale e internazionale."

Si tratta di materie che, non formalmente caratterizzate dalla dimensione
nazionale, sono attualmente attribuite alla competenza concorrente. Compare
invece *ex novo* la materia "infrastrutture strategiche".

Giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento alle grandi reti di trasporto e di navigazione devono ritenersi
applicabili in via generale i principi della giurisprudenza costituzionale in merito
alla "chiamata in sussidiarietà" sviluppatasi in particolare nell'ambito della
materia "governo del territorio". In proposito si ricorda che la Corte, in merito al
principio di sussidiarietà ritenuto titolo giustificativo dell'intervento statale in
materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o
residuale delle Regioni, ha precisato in diverse occasioni che l'attrazione in
sussidiarietà comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse
«poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla
funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il
vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri
un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di
coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in
base al principio di lealtà» ([sentenza n. 303 del 2003](#)).

I due punti chiave concernenti il complesso normativo relativo alla disciplina delle infrastrutture strategiche e alle grandi opere attengono: 1) alla compatibilità costituzionale di una legislazione specifica che disciplina la localizzazione e la realizzazione di infrastrutture e insediamenti a carattere strategico; 2) all'ammissibilità di una prevalenza delle disposizioni statali nel caso in cui non vi sia accordo con la regione, in ordine alla localizzazione (e anche alle caratteristiche del progetto esecutivo).

La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo che determina - per il principio di cedevolezza - una temporanea compressione della competenza legislativa regionale concorrente, (...) deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto - per sussidiarietà e adeguatezza - per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

La Corte, con la sentenza 303 ha respinto i ricorsi presentati dalle regioni nei confronti della Legge Obiettivo e del d.lgs. di attuazione, salvando la legittimità del programma nazionale e il ruolo del CIPE nell'approvazione delle opere ma rafforzando il principio dell'intesa con le regioni, nello spirito di una leale collaborazione fra enti che detengono un potere concorrente in materia. In conclusione la sentenza della Consulta ha confermato la necessità della collaborazione fra enti.

In tema di opere pubbliche, la sentenza n. [293/2012](#) (a conferma delle precedenti sentenze n. [401 del 2007](#) e n. [43 del 2011](#)) la Consulta afferma: "L'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ([sentenza n. 303 del 2003](#)), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale, in mancanza di una espressa indicazione nell'art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale".

Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Nella [sentenza n. 125 del 2010](#), la Corte ha ritenuto che la legge n. 26 del 2008 abbia definitivamente chiarito che le procedure concernenti l'approvazione sia del progetto preliminare sia di quello definitivo per la realizzazione in ambito regionale delle infrastrutture strategiche d'interesse nazionale sono subordinate, per quanto attiene alla loro concreta operatività, al raggiungimento di preventive intese tra lo Stato e la Regione, volte espressamente a stabilire le modalità, i contenuti e i tempi dell'intervento regionale. Ciò postula che, qualora non si

giunga preliminarmente a uno specifico accordo tra lo Stato e la Regione, le procedure dovranno essere soltanto quelle d'ordine generale per la realizzazione delle infrastrutture in questione. A tal riguardo, deve trovare applicazione il principio fissato da questa Corte, in una fattispecie per molti aspetti analoga ([sentenza n. 429 del 2004](#)), secondo cui la necessità che intervenga una preventiva intesa impedisce che possa ravvisarsi una qualsiasi lesione di prerogative statali o regionali, dal momento che, per evitare ogni vulnus alle proprie competenze, è sufficiente che la parte interessata non presti adesione all'accordo procedimentale; con la conseguenza che, in luogo delle procedure derogatorie, dovranno trovare applicazione esclusivamente quelle di carattere generale e comune sulla base del normale riparto delle competenze.

Nella sentenza n. [122 del 2013](#), in materia di opere pubbliche nel territorio di una Provincia autonoma, la Corte ha evidenziato che le Regioni non possono contestare le decisioni nazionali in ordine alle opere da realizzare, mentre il governo non può imporre alle regioni una localizzazione o un tracciato quando la regione e gli enti locali ne propongono uno equivalente o addirittura migliore in termini di costi, caratteristiche tecniche e impatto ambientale. In sintesi è necessaria l'intesa con le Regioni per l'individuazione delle opere e dell'interesse regionale concorrente.

Articolo 26, comma 3

(Art. 117 - Potestà legislativa concorrente - soppressione)

Art. 117, terzo comma - Testo vigente

Art. 117, terzo comma - Testo modificato

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Soppresso

Il comma in esame sopprime la competenza concorrente, vale a dire la ripartizione secondo la quale la determinazione dei principi fondamentali è

riservata alla legislazione dello Stato, mentre spetta alle Regioni la potestà legislativa per ogni altro aspetto.

La soppressione dell'ampia area delle materie di competenza concorrente porta ad una bipartizione della funzione legislativa, laddove oggi c'è una tripartizione (esclusiva statale, concorrente, residuale regionale).

Nessuno dei precedenti testi di riforma costituzionale prevedeva la soppressione dell'intera competenza concorrente, al più - come nel "d.d.l. Monti" della XVI legislatura - si prevedeva la soppressione o il mutamento di elenco di alcune materie ivi contenute.

*Si evidenziano qui di seguito i mutamenti di competenza per ciascuna delle materie attualmente concorrenti, avvertendo tuttavia che si tratta di una tabella solo orientativa ed 'a prima lettura', essendo l'attribuzione di competenza – come pure osservato in altre parti del presente *dossier* – esercizio tutt'altro che agevole ed univoco (le materie qui sotto attribuite alle regioni sono le materie che non compaiono nell'elenco di quelle statali, un'indicazione, dunque, anch'essa solo orientativa e (e)semplificativa).*

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni: diviene esclusiva materia regionale;
- commercio con l'estero: diviene esclusiva **materia statale** ;
- tutela e sicurezza del lavoro: **materia statale**;
- istruzione: l'“**ordinamento scolastico**” e “l’**istruzione universitaria**” divengono **materia statale, il resto regionale**;
- professioni: “**ordinamento delle professioni intellettuali**” diviene **materia statale, il resto regionale**;
- ricerca scientifica e tecnologica: la “**programmazione strategica**” diviene **materia statale, il resto regionale**;
- sostegno all'innovazione per i settori produttivi: regionale;
- tutela della salute: le “**norme generali**”, **materia statale**; il resto regionale;
- alimentazione: la “**sicurezza alimentare**”, **materia statale**; il resto regionale;
- ordinamento sportivo: le “**norme generali**”, **materia statale**; il resto regionale;
- protezione civile: “**sistema nazionale e coordinamento della protezione civile**”, **materia statale**; il resto regionale;
- governo del territorio: le “**norme generali sul governo del territorio e l'urbanistica**”, **materia statale**; il resto regionale;
- porti e aeroporti civili: “**porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale**”, **materia statale**; il resto regionale

- grandi reti di trasporto e di navigazione: “**infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza**”, **materia statale**; il resto regionale
- ordinamento della comunicazione: **materia statale**;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: **materia statale**;
- previdenza complementare e integrativa: **materie statali**;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: **materia statale**;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali: “**ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali**”, **materie statali**;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale: regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale: regionale;

Pertanto, sembrano passare da concorrenti a regionali gli ambiti relativi: ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, a casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Le altre competenze concorrenti, in tutto o in parte (in tal caso, e per lo più, con riferimento alla normativa generale o agli aspetti di rilievo nazionale) passano alla competenza dello Stato.

Aspetti di diritto comparato

La soppressione dell'elenco delle materie concorrenti può ricordare, per alcuni aspetti, la soppressione delle "leggi cornice" - operata con la revisione costituzionale del 2006 in Germania - che, tuttavia, presentava caratteristiche differenti.

Va ricordato che la Costituzione tedesca (*Grundgesetz* - GG) prevede che i *Länder* hanno il diritto di legiferare in tutte le materie che non siano riservate alla Federazione (*Bund*) (art. 70 GG). L'articolo 73 GG contiene poi l'elenco delle materie di competenza esclusiva federale, mentre nell'articolo 74 GG si trova l'elenco delle materie che ricadono nella competenza "concorrente" del *Bund* e dei *Länder*. Preme sottolineare che la competenza "concorrente" (*konkurrierende Gesetzgebung*) nell'ordinamento tedesco non ha i caratteri propri della competenza "concorrente" dell'ordinamento italiano (basata sulla legislazione statale di principio e sulla legislazione regionale di dettaglio), condividendo seppure taluni caratteri dell'intervento statale in materie regionali, per ragioni di uniformità minima ed unitarietà. Nella *konkurrierende Gesetzgebung* i *Länder*

possono di norma (art. 72, co. 1, GG) legiferare soltanto qualora il *Bund* non abbia esercitato la propria potestà legislativa.

La riforma del 2006⁵² ha abrogato l'articolo 75 GG che disciplinava la ripartizione delle competenze tra il *Bund* ed i *Länder* in base ad un ulteriore sistema, quello della "legislazione cornice": questa si era infatti rivelata⁵³ uno strumento insoddisfacente, principalmente nell'ambito della normativa comunitaria e nel settore del diritto dell'ambiente, dove avrebbe impedito - in particolare al *Bund* - la creazione di un *corpus* normativo uniforme. La suddetta riforma ha quindi ripartito tra il *Bund* ed i *Länder* le competenze prima oggetto della "legislazione cornice" ed ha altresì ridefinito l'elenco di materie di competenza "concorrente" e ridotto l'ambito di applicazione della "clausola di necessità". In base a tale clausola, il *Bund*, nell'ambito della competenza legislativa "concorrente", aveva diritto di legiferare solo nei casi e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale. La riduzione dell'ambito di applicazione di questa clausola solo ad alcune delle materie elencate nell'articolo 74 ha così ampliato le possibilità di intervento non condizionato della Federazione nelle altre materie a competenza concorrente (art. 72, co. 2, GG).

Inoltre, per talune delle materie trasferite dalla (abolita) "legislazione cornice" alla *konkurrierende Gesetzgebung*, è stata data (dal neointrodotta art. 72, co. 3, GG) ai *Länder* la possibilità di legiferare in deroga, in caso di intervento normativo del *Bund* (*su questo si veda il commento all'art. 26, comma 3 sulla supremacy clause*).

Riassumendo l'assetto della ripartizione legislativa *Bund- Länder* attualmente in vigore in Germania:

- la legislazione concorrente è articolata in diverse varianti: accanto alla tradizionale competenza concorrente con clausola di necessità e avente l'effetto di frapporre uno sbarramento alla competenza legislativa dei *Länder*, è stata introdotta una competenza concorrente "libera" (senza clausola di necessità), a sua volta differenziata (a seconda che i *Länder* possano o meno derogarvi);

- la competenza esclusiva del *Bund* è stata complessivamente ampliata, avendo acquisito settori prima assegnati alla soppressa competenza di cornice e alla competenza concorrente e vedendosi inoltre attribuite nuove materie (tra le quali la gestione dei rifiuti, il terrorismo internazionale, l'energia nucleare, le norme generali di protezione ambientale);

⁵² Sulla riforma costituzionale tedesca del 2006, la soppressione delle leggi cornice e la *Konkurrierende Gesetzgebung*, si rinvia a: Senato della Repubblica, Servizio studi: [La riforma costituzionale tedesca \(Föderalismusreform\)](#), XV legislatura, luglio 2006, a cura di F. Marcelli. Una successiva riforma costituzionale del 2009 si è concentrata sugli aspetti di corresponsabilità finanziaria tra la federazione e i *lander* senza ritornare sul procedimento legislativo; su questa riforma: Senato della Repubblica, Servizio studi: [La riforma costituzionale tedesca del 2009 \(Föderalismusreform II\) e il freno all'indebitamento](#), XVI legislatura, aprile 2011, a cura di S. Marci.

⁵³ Lo sottolinea la relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo, BR Dr. n. 178/06.

- la competenza esclusiva residuale dei *Länder* è stata accresciuta per la sottrazione al *Bund* di materie come il diritto di riunione, l'esecuzione penale, l'università (esclusi titoli di ammissione e diplomi), la retribuzione e il trattamento previdenziale dei propri impiegati pubblici e dei propri giudici.

Se tali profili costituiscono uno degli esempi più recenti di ridisegno - al rango costituzionale - del riparto di competenza tra Stato e Regioni (o tra Federazione e entità federate), per le strutture costituzionali più consolidate si può osservare che è piuttosto frequente il ricorso a lunghi elenchi di competenze statali, senza che ciò escluda elenchi altrettanto cospicui per le competenze regionali. E' questo il caso della Spagna, che adotta anch'essa un sistema di competenze sostanzialmente bipartito prevedendosi peraltro (art. 150, co. 3., Cost.) che, qualora l'interesse generale lo esiga, previa valutazione da deliberare a maggioranza assoluta da ogni Camera, lo Stato possa adottare leggi che stabiliscano principi di armonizzazione delle disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche nell'ambito di materie attribuite alla loro competenza.

Assai dettagliata la disciplina di ripartizione di competenze legislative prevista dalla Costituzione austriaca, la cui sistematica (artt. 10 e segg.) contempla materie in cui la Federazione ha sia competenza legislativa che di esecuzione, materie in cui la Federazione ha competenza legislativa mentre l'esecuzione spetta ai *Länder*, materie in cui alla Federazione spetta solo la legislazione di principio e, infine, materie di competenza generalmente residuale in capo ai *Länder*. Paesi di matrice anglosassone, quali ad esempio l'Australia e gli Stati Uniti, adottano invece nelle loro risalenti Carte costituzionali un criterio "icastico", prevedendo un succinto elenco di materie che vengono attribuite alla competenza dello Stato federale e affermando per il resto il principio della competenza residuale degli enti federati; tipicamente in tali sistemi costituzionali - peraltro caratterizzati da una elaborazione giurisprudenziale assai rilevante - non è formalmente presente in una competenza legislativa concorrente o ripartita⁵⁴.

Dal raffronto comparato emerge pertanto un panorama multiforme e variamente articolato dei criteri in base ai quali il "nodo" della ripartizione delle competenze legislative tra Stato ed autonomie può essere - se non sciolto - almeno ordinato. Se pertanto non appare agevole indicare in astratto un sistema come preferibile agli altri - ciascuno in effetti insieme ispirandosi e adattandosi al *genius loci* - allora potrebbe concludersi sottolineando il rilievo che ha, in tale ambito, l'elemento di stabilità temporale del sistema prescelto, in quanto condizione essenziale per la sua metabolizzazione e operativa funzionale.

⁵⁴ Su questo ed altri aspetti, si rinvia al dossier del Servizio Studi n. [128](#) "La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia, e Stati Uniti".

Articolo 26, comma 3

(Art. 117, quarto comma - Potestà legislativa regionale)

Art. 117, quarto comma - Testo vigente

Art. 117, terzo comma - Testo modificato

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia **o funzione** non espressamente riservata alla legislazione **esclusiva** dello Stato, **con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.**

Il comma in esame – che diventa il terzo a fronte dell'attuale quarto, essendo il terzo soppresso dalla riforma in esame - riformula la disposizione che assegna alle regioni la potestà legislativa c.d. "residuale", vale a dire la potestà legislativa su tutto quanto (coerentemente con la novella di cui al primo comma dell'art.117 - alla quale si rinvia - ci si riferisce a "materia *o funzione*") non sia espressamente riservato allo Stato.

Dal punto di vista strutturale - salvo quello che si dirà di seguito sulle nuove materie/funzioni espressamente citate nella seconda parte della norma - non sembra che la competenza legislativa regionale risulti modificata.

Sembrano pertanto ancora riferibili anche al testo della novella le considerazioni effettuate dalla Corte costituzionale sulla potestà legislativa c.d. "residuale" (talora detta anche "esclusiva") delle regioni, come oggi disegnata nel testo vigente.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente respinto l'assunto secondo cui ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle "materie" contenute nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 spetta alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003).

In sostanza la Corte ha enunciato un "principio di non esaustività" degli elenchi, che, peraltro, si coniuga con quello secondo cui "la potestà legislativa dello Stato

sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione" (n. 1/2004).

Se, dunque, non il solo fatto della "non presenza negli elenchi" implica di per sé competenza regionale, dalle decisioni della Corte - fin dalle più risalenti - si può comunque delineare un "catalogo nascosto" delle materie che il comma quarto dell'articolo 117 demanda alle Regioni in modo innominato.

Così, può ragionevolmente affermarsi che - salva l'incidenza di ambiti di disciplina statale in forza delle "clausole trasversali" - sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: commercio (sentenza n. 1/2004, 64/2007), agricoltura (sentenze nn. 12/2004, 282/2004, 116/2006), formazione professionale (51/2005), politiche sociali (sentenze nn. 427/2004, 219/2005, 118/2006), servizi sociali (168/2008), industria e turismo (sentenza n. 107/2005, in modo in verità piuttosto implicito), artigianato (sentenza n. 162/2005), trasporto pubblico locale (sentenza n. 222/2005, 80/2006), la disciplina delle comunità montane (sentenze nn. 244/2005 e 456/2005).

Numerose sono poi le sentenze che riconoscono la competenza residuale in materia di organizzazione e ordinamento degli uffici delle Regioni (talvolta descritta "ordinamento ed organizzazione amministrativa"), con riferimento sia ad aspetti organizzativi, sia di disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali (tra le altre, si vedano le sentenze nn. 274/2003, 2/2004, 17/2004, 345/2004, 380/2004, 417/2005).

Ciò, naturalmente, a Costituzione vigente.

La novella in esame aggiunge un periodo fin qui inedito, "evidenziando" (l'espressione è volutamente atecnica) le seguenti fattispecie (che non appare certo possano definirsi "*materie o funzioni*"):

- la pianificazione infrastrutturale del territorio regionale,
- la dotazione infrastrutturale del territorio regionale,
- la mobilità all'interno del territorio regionale,
- l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese,
- l'organizzazione in ambito regionale dei servizi sociali e sanitari,
- l'organizzazione in ambito regionale dei servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche,
- l'istruzione e formazione professionale.

Con riferimento a quanto contenuto in questo elenco, alle Regioni viene riconosciuta una potestà legislativa che ha "*particolare riferimento*".

Il "particolare riferimento" *non appare una nozione di cui sia agevole identificare la portata sotto il profilo degli effetti giuridici, con particolare riguardo, tra l'altro:*

- ad una eventuale maggiore - o "particolare" - "capacità di resistenza" agli effetti della legislazione statale, in ipotesi trasversale;

- ad una certa e non dubitabile attribuzione delle materie o funzioni citate, che preserva la competenza regionale dalla non sufficienza - secondo quanto in precedenza riportato a proposito della giurisprudenza costituzionale - del criterio della mera non inclusione nell'elenco delle materie/funzioni statali;
- ad altre ipotesi, non ipotizzabili a prima lettura, ma che avrebbero il loro comune denominatore nell'identificare una terza area, in qualche modo - allo stato non meglio circostanziabile - intermedia tra le esplicite competenze statali esclusive e quelle, innominate regionali, area intermedia caratterizzata da una "particolare" competenza regionale.

La relazione al d.d.l sembra accreditare la seconda tesi, dichiarando che si tratta di una "specificazione, ancorché non esaustiva e tassativa, delle finalità proprie della legislazione regionale", nonché - sempre in relazione alla "prospettiva finalistica" che si sarebbe adottata nella ripartizione delle competenze - di un riferimento "agli ambiti funzionali «propri» della legislazione regionale", ambiti - ripete quel testo - "indicati, in modo non tassativo".

Quanto alla denominazione delle materie/funzioni citate nell'ultimo periodo del comma in esame, non appare effettuabile un approfondimento in questa sede, potendosi solo osservare che:

- il riferimento a "*l'organizzazione in ambito regionale dei servizi ...*", potrebbe indurre a ritenere che - di converso - i servizi (alle imprese, sociali e sanitari, scolastici) non rientrino tra le competenze regionali per gli aspetti diversi da quelli organizzativi che cadono nel territorio di riferimento;
- la "*pianificazione infrastrutturale del territorio regionale*" e la "*dotazione infrastrutturale del territorio regionale*", sembrano poter condividere aree di intersezione - tra l'altro - con le nuove competenze statali esplicite sulle "*norme generali sul governo del territorio*" e sulle "*infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale*";
- l'organizzazione in ambito regionale dei servizi sociali e sanitari, sembra poter condividere aree di intersezione - tra l'altro - con le nuove competenze statali esplicite sulle "*norme generali sulla tutela della salute*", nonché con l'attuale competenza sulla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*";
- "l'organizzazione in ambito regionale dei servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", sembra poter condividere aree di intersezione - tra l'altro - con le nuove competenze statali esplicite sulle "*norme generali sull'istruzione, ordinamento scolastico; istruzione universitaria*".

L'"autonomia delle istituzioni scolastiche", e l'"istruzione e formazione professionale" sono, nel testo costituzionale vigente, ambiti che vengono espressamente eccettuati all'interno delle materie proprie della attuale competenza concorrente (art. 117, terzo comma).

Pertanto l'immutata collocazione dell'"istruzione e formazione professionale" potrebbe ragionevolmente essere ritenuta tale da confermare la materia/funzione come ambito di competenza regionale 'certa' (perché quasi 'nominata').

L'autonomia scolastica, appare in una posizione solo apparentemente identica, ma, nel contesto, differente.

Oggi essa viene citata – come limite di cui si richiede il rispetto – in riferimento all'esercizio della sola competenza regionale sull'istruzione, a fronte della vigente competenza statale sulle sole “norme generali sull'istruzione” (art. 117, comma primo).

La nuova competenza statale esclusiva comprende nuovi ambiti, quali l'"ordinamento scolastico” oltre che l'"istruzione universitaria”– non ricondotte allo stesso rispetto dell'autonomia scolastica cui è ricondotta la legge regionale, pur trovando – tale valore - pur sempre radicamento nell'art. 33 della Costituzione, sulla libertà di insegnamento.

In altre parole, ci si potrebbe chiedere se effettivamente – come sembra da una prima lettura del testo - l'autonomia delle istituzioni scolastiche, limiti la sola competenza regionale sull'organizzazione in ambito regionale dei servizi scolastici ma non quella statale sull'ordinamento scolastico e l'istruzione universitaria.

Articolo 26, comma 3

(Art. 117, nuovo quinto comma - la "clausola di supremazia")

Art. 117 - Testo vigente

Art. 117, quinto comma - nuovo testo

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

Il comma in esame prevede un nuovo tipo di competenza statale, autorizzando la legge dello Stato, su proposta del Governo, ad intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando:

- lo richieda la tutela
 - dell'unità giuridica (della Repubblica)
 - dell'unità economica della Repubblica
- lo renda necessario la realizzazione
 - di programmi (economico-sociali di interesse nazionale)
 - di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

La norma, come tutte quelle contenute nel novellato Titolo V, non si applica alle Autonomie speciali ex art. 33, comma 13 (cfr. la relativa scheda).

La norma sembra, per alcuni versi introdurre una sorta di clausola di supremazia, presente anche in altri ordinamenti (*cfr. infra*), per la quale il diritto statale entra nell'ambito che non spetterebbe alla competenza esclusiva statale (nuovamente ricompare l'endiadi "materie o funzioni": di cui si è detto a proposito dell'art. 25, primo comma), in due situazioni, ciascuna delle quali a sua volta bipartita:

- la tutela dell'unità - sia giuridica che economica - della Repubblica.
- la necessità della realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

Potrebbe osservarsi che:

- *nel primo caso si fa riferimento alla dimensione della Repubblica, nel secondo caso a quella della nazione (interesse nazionale), non sembrando*

del tutto agevole per l'interprete attribuire un significato certo alla diversa dizione. La modifica costituzionale del 2001 - che aveva soppresso la previsione dell'"interesse nazionale" - aveva tuttavia disegnato un sistema nel quale la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto sussistente una posizione peculiare allo Stato a tutela di interessi unitari (v. infra, per una sintesi della giurisprudenza costituzionale).

- *la differenza tra la legge statale emanata in attuazione della "clausola di supremazia" qui in esame e quella che comunque ha effetto sulle competenze regionali per via "finalistica" è che la prima agisce nell'ambito di competenze regionali e la seconda nell'ambito di competenze statali con effetti su quelle regionali.*

- *la norma opera in costanza dell'art. 120 della Costituzione, che disciplina il c.d. "potere sostitutivo", a norma del quale il Governo può sostituirsi a organi - tra l'altro - delle Regioni nel caso - tra gli altri - in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica.*

Tale norma non veniva per lo più ritenuta tale da prevedere una "competenza legislativa", quanto un potere di intervento innominato, essendo peraltro mancata una casistica costituzionale tale da consolidare questo o altro orientamento interpretativo.

- *il riferimento ad una legge dello Stato, su "proposta" del Governo, potrebbe ritenersi tale da identificare una speciale legge, restando in tal caso dubbia la fungibilità di disposizioni - capaci di determinare gli effetti qui previsti - introdotte, all'interno di iniziative legislative del Governo, mediante emendamenti di iniziativa parlamentare. Il contesto costituzionale vigente non sembra aver consentito fin qui, per le sue caratteristiche, una compiuta riflessione sul rilievo delle leggi ad iniziativa riservata. Peraltro, la dizione "su proposta del Governo", potrebbe anche non sostanziarsi nella necessità di una vera e propria iniziativa legislativa del Governo, ma anche - in via esemplificativa ed ipotetica - di un atto di iniziativa del Governo (una richiesta, una comunicazione) che si installa nel corso di una "qualsiasi" proposta legislativa.*

Peraltro, che la riferibilità al Governo - con le forme procedurali che qui si possono solo ipotizzare - sia un elemento non secondario della fattispecie pare evidenziarlo la relazione al d.d.l. che la descrive come "vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato". In altra parte della stessa relazione si legge che la "clausola di supremazia», (è) condizionata peraltro nei presupposti e nelle procedure".

- *lo speciale procedimento in esame figura tra le fattispecie per cui il novellato art. 70, comma quarto, prevede l'obbligo per la Camera di affermare a maggioranza assoluta dei componenti il dissenso nei confronti delle proposte di modifica deliberate approvato dal Senato; si è già detto (cfr.), in commento alla citata norma, del ruolo della*

legislazione elettorale nel concretizzare le ragioni del "rafforzamento" procedurale.

La '*supremacy clause*' era collocata - nel "d.d.l. Monti" della XVI legislatura - alla fine delle disposizioni relative alla competenza concorrente, prevedendosi che, in tale ambito, allo Stato spettava disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale. Lo stesso d.d.l., nel primo comma dell'art. 117, prevedeva che le leggi dello Stato assicurassero la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Le nozioni di "interesse nazionale" e di "unità" giuridica ed economica della Repubblica attraversano l'evoluzione della Costituzione materiale e della Costituzione vivente in un percorso assai lungo e complesso cui, qui di seguito, si può solo far cenno, con rapido riferimento anche alle corrispondenti esigenze di diritto comparato.

Il termine "interesse nazionale" è, come noto, scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001. La Corte è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che tale nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali (tra le più recenti: sentenza n. 285/2005). La Corte va oltre e precisa che l'"interesse nazionale", non è "sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini": una categoria giuridica del genere è ritenuta infatti ormai estranea al disegno costituzionale vigente (sentenze nn. 380/2002, 303/2003, 370/2003). Posizione netta, dunque, nel negare cittadinanza all'interesse nazionale.

Ma altrettanto netta, tuttavia, appare la Corte quando afferma (sentenza n. 274/2003) come, nel nuovo assetto costituzionale, sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato, sulla base non solo dell'art. 5 della Costituzione, ma anche della ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dall'art. 117, comma 1, e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione - continua la Corte - non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati.

La Corte ragiona di necessità di una "visione d'insieme" che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005); di una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell'interesse sotteso (sentenze nn. 303/2003, 405/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).

Numerose sono infatti le pronunce della Consulta che, prescindendo dal profilo della determinazione dei livelli essenziali, individuano un'istanza unitaria e su di essa basano il titolo dell'intervento statale o negano la possibilità di una disciplina regionale differenziata. Attraverso l'elaborazione del concetto di "esigenze unitarie" riemerge – con sempre maggiore incidenza e vigore – un'attenzione al livello degli interessi, uno sforzo a individuare, sempre in una prospettiva teleologica, gli interessi a presidio dei quali la disciplina stessa è dettata; la competenza è riconosciuta allo Stato quando vengano in rilievo, tra le finalità precipue della disciplina impugnata, la tutela di interessi considerati fondamentali.

La Corte ragiona di "valori (...) che permeano di sé la prima parte della Costituzione", qualificati per la loro fondamentale rilevanza costituzionale (sentenza n. 256/2004), la cui tutela deve essere garantita. Una tutela che deve essere necessariamente uniforme sul territorio nazionale, proprio per la natura degli interessi stessi, e che dunque non può che competere al legislatore statale.

Vi sono, poi, settori strettamente connessi allo sviluppo economico del Paese, in cui frequentemente ricorrono interessi unitari vitali per l'economia nazionale (sentenza n. 91/2003), puntualmente rilevati dalla Corte, che pertanto legittima l'intervento statale. Né va dimenticato il ruolo legittimante dell'emergenza e della necessità. Nella sentenza n. 39/2003 la Corte riconosce così che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale.

Sotto il profilo degli obiettivi la Corte non ritiene illegittimo l'intervento statale, pur se attinente a materie di competenza regionale, in quanto il concorso dello Stato, anche sotto l'aspetto finanziario, non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale. Nella sentenza n. 43/2004, trattando del nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione, la Corte osserva incidentalmente che - quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato (che non indaga in quella sede) - si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione. L'articolo 120, secondo comma, prevede solo un potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, in capo al Governo, volto a tutelare anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato - quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano, ossia "emergenze istituzionali di particolare gravità".

A questo tipo di problematica ha fatto cenno la Corte costituzionale nella celeberrima sentenza n. 303 del 2003, dove si è soffermata sull'eventuale svalutazione di "*istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]*". Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica". La sentenza ha individuato poi - come è noto - un "elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost. e nella possibilità che - coniugando principio di legittimità e principio di sussidiarietà - alcune competenze potessero essere "attratte" dallo Stato, anche al di fuori di una esplicita menzione nell'elenco.

I riferimenti al diritto comparato (*konkurrierende Gesetzgebung e Supremacy Clause*) sono introdotti, come si è visto, dalla stessa sentenza della Corte costituzionale quando riflette sui limiti e i criteri della deroga alla normale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

La *Konkurrierende Gesetzgebung* citata dalla sentenza della Corte costituzionale del 2003, è stata oggetto di una revisione costituzionale tre anni dopo.

Premesso che, a norma dell'art. 31 della GG (Costituzione tedesca) "*Il diritto federale rompe il diritto del Land*", nell'assetto costituzionale precedente la riforma del 2006, il *Bund* aveva il diritto di legiferare in tutte le materie "concorrenti", quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale: si tratta della c.d. "clausola di necessità" (*Erforderlichkeitsklausel*).

Si trattava quindi di una condizione - e quindi di un limite - all'azione del *Bund*.

La riforma del 2006⁵⁵ ha ridotto l'ambito di applicazione della "clausola di necessità" (tuttora prevista all'art. 72, co. 2, GG) solo ad alcune tra le materie di

⁵⁵ Si rinvia a: Senato della Repubblica, Servizio studi: [La riforma costituzionale tedesca \(Föderalismusreform\)](#), XV legislatura, luglio 2006, a cura di F. Marcelli. Una successiva riforma costituzionale del 2009 si è concentrata sugli aspetti di corresponsabilità finanziaria tra la federazione e i lander senza ritornare sul procedimento legislativo; su questa riforma: Senato della Repubblica, Servizio

competenza "concorrente" (individuate con riferimento al nuovo art. 74, co. 1, GG), ampliando così le possibilità di intervento non condizionato del *Bund* nelle altre materie.

Le competenze "concorrenti" per le quali - a seguito della riforma - la possibilità di intervento legislativo del *Bund* è limitata dalla "clausola di necessità" sopra riportata, sono varie, tra cui il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri; l'assistenza pubblica, la legislazione economica la ricerca scientifica; i generi alimentari, la circolazione stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, la responsabilità dello Stato; la procreazione assistita .

Nelle materie "concorrenti" diverse da quella sopra elencate il *Bund* vede ampliarsi le proprie possibilità di intervento.

Una rilevante modifica (art. 93, co. 2) introduce peraltro una nuova competenza della Corte Costituzionale federale in materia: il *Bundesrat*, o un governo regionale o il Parlamento di un *Land* può richiedere alla Corte di dichiarare che non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale adottata ai sensi della clausola di necessità (o che non potrebbe più essere adottata una normativa federale ai sensi dell'art. 125a, co. 2, primo periodo, GG., che riguarda la legislazione federale precedente il 1994 che sopravvive transitoriamente).

Tale decisione ha valore equivalente a quello di una legge federale.

Si tratta di un significativo controllo - attivato dagli organi rappresentativi dei *Länder* - sulla effettiva ed attuale titolarità dell'intervento legislativo federale, subordinato tuttavia alla previa - ed infruttuosa - discussione in sede politico-parlamentare della soppressione della normativa federale perseguita dal *Land*.

Nell'equilibrio del riassetto costituzionale operato dalla riforma del 2006 è stata poi introdotta una nuova disposizione (art. 72, comma 3, GG), che consente ai *Länder* di legiferare in deroga nei casi in cui il *Bund* approvi una propria legge nelle nuove materie di legislazione "concorrente", derivanti dalla soppressione della norma relativa alla legislazione-cornice; si tratta di competenze in materia ambientale ed universitaria

Nelle materie elencate, in caso di divergenza tra la legislazione federale e quella dei *Länder*, la riforma prevede che prevalga la normativa adottata per ultima.

La legislazione federale in tali materie non entra in vigore se non sono decorsi sei mesi dalla promulgazione, verosimilmente al fine di consentire ai *Länder* di esercitare per tempo il previsto potere di intervento in deroga.

La riforma prevede che la legge federale possa stabilire diversamente ed entrare in vigore in tempi più ristretti: in tali casi, tuttavia, è necessaria l'approvazione del *Bundesrat*.

Questa parte della riforma, che prevede il potere di deroga dei *Länder* a seguito dell'intervento del *Bund*, è stata oggetto di perplessità plasticamente evocate dal riferimento al paventato "ping-pong", tra i diversi livelli territoriali: i *Länder*

studi: [La riforma costituzionale tedesca del 2009 \(Föderalismusreform II\) e il freno all'indebitamento](#), XVI legislatura, aprile 2011, a cura di S. Marci.

hanno il potere di legiferare, ma il *Bund* può intervenire, ma i *Länder* possono legiferare in deroga; queste critiche sono sorte anche in riferimento al tema dell'ambiente, dove tuttora complesso ed intrecciato sembra il quadro di riferimento delle varie competenze, a fronte di un sistema previgente che non aveva consentito un Codice federale dell'Ambiente, compatibile con la disciplina delle diversità territoriali.

La *supremacy clause*, nell'ordinamento statunitense non affronta né menziona nella sua formulazione⁵⁶ le questioni di competenza: è tuttavia alla base della risoluzione delle frequenti ipotesi di compresenza di disciplina federale e disciplina statale, che non vengono affrontate come questioni di legittimità costituzionale. In altre parole, più che una questione di competenza si pone un problema di applicazione, nel senso che la norma federale e quella statale configgono, e non è possibile - per il cittadino - adempiere ad entrambe.

La competenza federale risulta dalle materie su cui il Congresso ha il potere di legiferare (art. I, sezione VIII, ma - non risultando espressamente anche l'esclusività - la competenza (se non esercitata a livello federale) è esercitabile dai singoli Stati: da cui la possibilità di sovrapposizione, "legittima", ma evidentemente, da risolvere.

Poiché negli Stati Uniti il sindacato di costituzionalità è diffuso (vale a dire non accentrato presso una Corte costituzionale) il giudice non cassa la legge statale (cedevole), ma ne attesta la non applicazione nel singolo caso, con la conseguenza che la legislazione (non federale) può sopravvivere e regolare gli aspetti sui quali quella federale non prevale.

La clausola di supremazia è alla base della dottrina della "*preemption*", vale a dire della prevalenza federale su un'area ancora più vasta di quella legislativa e ricomprende quanto meno anche aspetti amministrativi. La *preemption* può essere esplicita (ma le Corti non riconoscono alla mera dichiarazione federale, contenuta nel testo normativo, valore cogente nei loro confronti e si riservano un esame autonomo) o implicita (e in tal caso a maggior ragione richiede un esame Interpretativo), e risolversi in un conflitto puntuale (*conflict preemption*) o un'incompatibilità normativa (*field preemption*) tra disposizione federale e disposizione statale.

All'interno dell'ordinamento degli Stati Uniti, inoltre, assumono particolare rilievo specifiche disposizioni costituzionali che, interpretate in maniera estensiva dalla giurisprudenza della Corte Suprema, sono andate a costituire nel tempo il fondamento della competenza legislativa federale. Tra queste, la *clause 18* dell'articolo I, sez. 8 - che elenca le materie assegnate alla competenza del Congresso federale - attribuisce al Congresso la facoltà di emanare tutte le leggi e i provvedimenti necessari ed appropriati per dare effettiva attuazione ai poteri

⁵⁶ Art. VI (*Supremacy clause*)

La presente Costituzione e le leggi federali degli Stati Uniti che verranno fatte sulla sua base e tutti i trattati conclusi, o che si concluderanno, sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del paese; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato.

conferitigli dalla Costituzione. Tale disposizione, nota come *necessary and proper clause*, assume particolare importanza in relazione all'ampia attribuzione di competenze sviluppata a livello giurisprudenziale, soprattutto in relazione alla cosiddetta *commerce clause* (*clause* 3 della sez. 8, Art. I), la quale prevede che la Federazione regola i rapporti commerciali con i paesi esteri, nonché i rapporti commerciali tra i vari stati e con le tribù indiane. Assumono rilievo anche alcuni emendamenti alla Costituzione, relativi a diritti fondamentali dei cittadini americani, che ugualmente recano una clausola che conferisce al Congresso la possibilità di adottare la legislazione necessaria ed appropriata per l'attuazione di tali norme.

Un analogo sistema caratterizza Paesi di tradizione anglosassone, quale ad esempio l'Australia, la cui Costituzione contiene una disposizione (l'articolo 109) assimilabile alla *supremacy clause*, mentre il ruolo giocato dalla *commerce clause* nell'espansione per via giurisprudenziale delle competenze federali è stato qui assunto dalla clausola costituzionale che assegna al Parlamento il potere legislativo in materia di affari esteri.

Va infine ricordato che l'art. 150, c. 3, della Costituzione spagnola dispone che «deliberando a maggioranza assoluta di ogni Camera» lo Stato possa dettare leggi per stabilire i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle comunità autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza, quando così esiga l'interesse generale: una possibilità che la giurisprudenza costituzionale ricostruisce come eccezionale.

Articolo 26, comma 3

(Art. 117, comma quinto - Potestà legislativa delegata alle Regioni)

Art. 117 - Testo vigente

Art. 117, quinto comma - Testo
modificato

Con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, ad esclusione di quelle previste dal comma secondo, lettere h), salvo la polizia amministrativa locale, i) e l), salvo l'organizzazione della giustizia di pace, può essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi degli articoli 118 e 119.

Il comma in esame introduce, tra l'altro, un nuovo comma quinto nell'art. 117, prevedendo la possibilità che una legge statale deleghi l'esercizio della funzione legislativa in materie o funzioni - ovviamente - statali.

La norma richiede che la legge statale di delega sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera.

La norma non esplicita se la maggioranza assoluta dei componenti sia necessaria per la prima deliberazione della Camera o la seconda, che segue l'esame del Senato, o ancora entrambe.

La delega è esclusa nelle seguenti materie (*e quindi dovrebbe ritenersi possibile per tutte le altre*):

- ordine pubblico e sicurezza, salvo la polizia amministrativa locale, (art. 117, comma secondo, lettera h);
- cittadinanza, stato civile e anagrafi (art. 117, comma secondo, lettera i);
- giurisdizione e norme processuali, salvo l'organizzazione della giustizia di pace, (art. 117, comma secondo, lettera l);

La delega può essere diretta a una, più o - si direbbe - anche tutte le Regioni.

La delega può essere sollecitata dalla richiesta di una o più (o tutte) le Regioni e per un tempo limitato; è in ogni caso necessaria la previa intesa con le Regioni interessate.

La norma non specifica la modalità della - eventuale - richiesta regionale (ma ragionevolmente sul tema potrebbe intervenire lo Statuto regionale), né le modalità dell'intesa *per la quale non risultano previsioni esplicite in ordine al procedimento da seguire*.

La "legge" disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative (ovviamente nel rispetto dei principi degli articoli 118 e 119); la legge potrebbe in astratto riferirsi a:

- la stessa legge statale di delega,
- una legge cui si riserva tale disciplina, secondo il noto modello della riserva di legge,
- la legge regionale attuativa della delega statale.

Ciò avviene "in tali casi", una dizione che sembra riferirsi, in effetti, a tutti i casi di delega. Gli articoli 118 e 119, per il rango costituzionale, si imporrebbero sulla legge sia che fosse da intendere come quella statale di delega, sia quella regionale delegata.

Semmai appare improbabile che, richiamandosi i "soli" principi degli articoli 118 e 119 si siano voluti depotenziare gli effetti normativi di tali articoli che si applicherebbero - "in tali casi" - non in toto, ma solo nei principi.

Tra le plurime disposizioni dei citati articoli si ricorda quella che (art. 119) richiede il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni e quella secondo cui (art. 118) le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

A norma dell'art. 117, comma sesto, che segue, lo Stato può delegare alle Regioni, nelle materie di propria competenza esclusiva, anche la potestà regolamentare.

L'art. 117, ultimo comma, della Costituzione del 1948, si ricorda, disponeva che *"Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione"*. La disposizione fu soppressa dalla riforma costituzionale del 2001.

Articolo 26, comma sesto
(Art. 117, comma sesto - Potestà regolamentare)

Art. 117, sesto comma - Testo vigente

Art. 117, sesto comma - Testo
modificato

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni **in ogni altra materia**. I Comuni, le **Province** e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La potestà regolamentare spetta allo Stato **e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative**. E' fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie **e funzioni** di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, **nel rispetto della legge statale o regionale**.

Il comma in esame disciplina la potestà regolamentare.

Diverse le modifiche proposte alla disciplina vigente.

La potestà regolamentare non spetta più prevalentemente alle Regioni, come è attualmente, ma spetta allo Stato o alle Regioni, secondo le rispettive competenze legislative.

Ragionevolmente si può ritenere che spetti, pertanto, allo Stato nella propria competenza esclusiva, ed alle Regioni nella loro propria competenza residuale.

Lo Stato può - ma si tratta di una previsione già vigente - delegare alle Regioni l'esercizio della propria potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva.

La conseguenza più vistosa - la perdita della potestà regolamentare da parte delle regioni nelle materie concorrenti - consegue a questa norma, ma - a monte e soprattutto - consegue alla radicale soppressione della competenza concorrente, di cui la presente norma costituisce mera 'registrazione'.

La potestà regolamentare non è espressamente attribuita, in relazione ai nuovi tipi di intervento legislativo statale, introdotti dalla riforma in esame e ignoti al testo vigente.

In primo luogo, va attribuita la titolarità della potestà regolamentare nelle nuove competenze di cui al comma quarto dell'art. 117, vale a dire nelle materie trattate

dalla legge statale, che interviene in materie regionali per la tutela dell'unità giuridico-economica o per l'interesse nazionale.

In questo caso la potestà regolamentare:

- *potrebbe spettare allo Stato se si ritenesse prevalente la straordinarietà - e quindi l'estensione - dell'intervento statale;*
- *potrebbe spettare alla Regione, beninteso nel rispetto della legge statale, se si ritenesse prevalente la straordinarietà - e quindi la tassativa delimitazione - dell'intervento statale;*
- *potrebbe spettare allo Stato o alla Regione secondo quanto precisato dalla legge di intervento statale;*

Poi, va attribuita la titolarità della potestà regolamentare nelle nuove competenze di cui al comma quinto dell'art. 117, vale a dire la potestà regolamentare nelle materie delegate alle regioni dalla legge statale.

In questi casi sembra rilevare la norma introdotta con l'articolo qui in esame, per cui è fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie e funzioni statali di competenza esclusiva statale.

Per quanto riguarda infine, la potestà regolamentare dei Comuni e delle Città metropolitane (per la quale si registra il soppresso riferimento alle Province) sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni loro attribuite, si precisa che tale potestà è subordinata al rispetto della legge statale o regionale.

A parte questa ultima precisazione e la possibilità di delega statale alle regioni per la potestà regolamentare, il testo trova diverse corrispondenze con quello contenuto nel c.d. "d.d.l. Monti" della XVI legislatura.

Articolo 27
(Art. 118 - Funzioni amministrative)

Art. 118 - Testo vigente

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a **Province**, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, **le Province** e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, **Province** e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Art. 118 - Testo modificato

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento **in materia di** tutela dei beni culturali **e paesaggistici**.

Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

L'articolo in esame modifica l'art. 118 della Costituzione, che - nel testo vigente - disciplina (tra l'altro) l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali.

E' disposta la medesima soppressione del termine "Province", già formulata dall'articolo 24 del disegno di legge per l'articolo 114 della Costituzione ("La Repubblica si compone...") ed in altri articoli del disegno di legge (v. la scheda riferita al citato articolo 24).

A seguito della soppressione delle Province nel comma divenuto quinto, che favorisce la c.d. "sussidiarietà orizzontale" a favore dei cittadini singoli e associati, non figura una disposizione - dotata di forza costituzionale - che la sancisca nei confronti dei cd. "enti di area vasta" (di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) novellato).

Il disegno di legge altresì introduce un secondo comma nell'articolo 118 della Costituzione, con riferimento non più alla sola *attribuzione*, ma anche all'*esercizio* delle funzioni amministrative.

Si dispone infatti che "le funzioni amministrative siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori".

Pare trattarsi di prescrizioni non riferibili propriamente ai soli amministratori locali, sia per la formulazione generale sia perché - se è vero che l'art. 97 riguarda anche gli amministratori locali - l'art. 118 in esame riguarda nondimeno anche le funzioni amministrative dello Stato già nel testo vigente.

La dizione "amministratori", utilizzata dal testo, non parrebbe riferirsi solo ai capi degli esecutivi (come nell'espressione in uso : "amministratore locale"), ma - ed anzi in primo luogo, si direbbe - al funzionario pubblico.

Il testo potrebbe, pertanto, ritenersi di valenza tale da poter avere sede nel Titolo II, sezione II della Costituzione, dedicata alla Pubblica amministrazione, con particolare riferimento al citato art. 97. Altrimenti sembra improbabile ipotizzare che il principio di imparzialità - di cui all'art. 97 - non riguardi gli amministratori locali e il principio di semplificazione - di cui all'art. 118 come novellato - riguardi solo gli amministratori locali.

Dal punto di vista della formulazione, la "semplificazione" e la "trasparenza" sembrano previste come modi (o modalità) di esercizio dell'attività correlati a finalità; l'"efficienza" e la "responsabilità degli amministratori" paiono invece indicati come criteri - eventualmente anche di valutazione - dell'attività amministrativa - r. t.)

Si tratta in tutti i casi di nozioni e concetti di ampio respiro che intervengono - con rango di forza costituzionale - in un ambito oggi caratterizzato dall'interazione di una pluralità di principi e criteri. A mero titolo di esempio si ricorda che l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sui principi generali dell'attività amministrativa, fa attualmente riferimento ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza oltre che ai principi dell'ordinamento comunitario.

Nel testo in esame si fa riferimento solo ad alcune di tali nozioni (semplificazione, trasparenza, efficienza, responsabilità) che vengono, inoltre, diversamente qualificate (modi/fini oppure criteri).

Il valore della ricaduta di tali scelte definitorie nell'ambito del diritto amministrativo - come definito dall'ordinamento vigente, sia pure a livello di legislazione ordinaria - non appare facilmente identificabile in questa sede.

In altri termini, ci si potrebbe chiedere se la costituzionalizzazione del principio di efficienza (e non di efficacia) o di trasparenza (ma non di pubblicità) comporti o meno una gerarchia (di valore giuridico) tra tali principi.

Infine, nel riferire le modalità di esercizio delle "funzioni amministrative" a finalità dell'"azione amministrativa", potrebbe rinvenirsi una possibile area di sovrapposizione semantica.

Nel comma divenuto quarto - che prevede una legge statale per la disciplina di forme di intesa e di coordinamento fra Stato e Regioni in talune specifiche materie - la novella in commento muta la denominazione della "*tutela dei beni culturali*" in "*tutela dei beni culturali e paesaggistici*", ragionevolmente per adeguare la dizione a quella, identicamente mutata, di cui alla pure novellata lett. s) del comma secondo dell'art. 117.

Articolo 28

(Art. 119 - Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione)

Art. 119 - Testo vigente

Art. 119 - Testo modificato

I Comuni, le **Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le **Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e **secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del** coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Identico.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, **alle Province**, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti **assicurano il finanziamento integrale delle** funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato

Art. 119 - Testo vigente

destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, **Province**, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, **le Province**, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 119 - Testo modificato

destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'articolo 28 modifica l'articolo 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La proposta in esame provvede ad eliminare il riferimento alle Province contenuto nei commi primo, secondo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 119 - Province di cui il precedente articolo 24 del disegno di legge dispone la soppressione.

Con la riscrittura del secondo comma - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - inoltre si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo "quanto disposto dalla legge dello Stato" a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale previsione appare connessa con la modifica apportata (dall'articolo 26 del disegno di legge) all'articolo 117 Cost., laddove viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente materia di legislazione concorrente)⁵⁷.

⁵⁷ Si ricorda che il testo vigente dell'articolo 119 Cost. stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di istituire tributi nel rispetto dei principi della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali,

Anche la disponibilità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio viene ricondotta - con il nuovo testo e a differenza di quello vigente - alla necessaria armonia con la Costituzione.

Non risulta modificata nell'impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie; *solo la prassi saprà dire se l'incidenza potenziale del coordinamento di finanza pubblica, reso di competenza esclusiva statale, sarà maggiore e quanto di quella già oggi assicurata dal diritto costituzionale vivente definito dalla Corte costituzionale.*

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite - laddove il testo costituzionale vigente prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite.

La norma in esame pare pertanto diretta a rafforzare il nesso di corrispondenza tra le risorse spettanti agli enti e le funzioni loro attribuite.

Si ricorda che l'articolo 119 della Costituzione è stato oggetto di più recente modifica con la [legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1](#) ("*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*") le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio di bilancio 2014.

La proposta di riforma avanzata nella XVI legislatura (A.C. 5386, assegnata alla 1^a Commissione permanente della Camera in sede referente il 31 luglio 2012) non proponeva modifiche all'articolo 119, così come le proposte di modifica della XV e della XIV legislatura.

nonché dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

Articolo 29

(Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

Art. 122 - Testo vigente

Art. 122 - Testo modificato

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi **e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.**

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e **alla Camera dei deputati**, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

Identico.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Identico.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

Identico.

L'articolo 29 modifica l'articolo 122, primo comma, della Costituzione⁵⁸, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali⁵⁹.

Per effetto della modifica apportata, si stabilisce che con la legge statale ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali) vada individuato un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

La norma in esame è di immediata applicazione (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 35 del disegno di legge.

La legge statale ("della Repubblica") ora prevista quale fonte regolatoria degli emolumenti rientra tra quelle su cui il Senato esprimerebbe "proposte" di modificazioni con effetto rinforzato, ai sensi del novellato articolo 70 della Costituzione, quarto comma, vale a dire il procedimento a prevalenza Camera, sia pure rafforzato.

L'art. 122 novellato, potrebbe notarsi, fa riferimento ad una categoria – quella dei "principi fondamentali" – che viene meno nelle altre parti del testo costituzionale (si veda, al riguardo, la scheda relativa alla parte generale dell'art. 117, l'articolo dove – nel testo vigente, di cui si propone ora la soppressione – si fa riferimento a tali "principi").

Insieme, è formulata una novella al secondo comma di questo articolo 122, onde abrogare - in conseguenza della nuova composizione altrove prevista per il "Senato delle autonomie" - il divieto di appartenere ad un Consiglio o Giunta regionale e contemporaneamente al Senato medesimo.

⁵⁸ Si segnala che l'articolo 122, secondo comma, Cost. è anche oggetto di una modifica di coordinamento da parte dell'articolo 32, comma 13, del testo in esame, cui si rinvia.

⁵⁹ Altra disposizione di carattere finanziario concernente i consigli regionali è contenuta all'articolo 34, comma 2, del testo in esame, che vieta la corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica, in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Articolo 30

(Art. 126 - Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali)

Art. 126 - Testo vigente

Art. 126 - Testo modificato

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato **acquisito il parere del Senato delle autonomie.**

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

Identico.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

Identico.

L'articolo in esame modifica l'art. 126 della Costituzione, che disciplina il procedimento di scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

La proposta in esame muta l'organo il cui parere è richiesto, nell'ambito di quel procedimento: se oggi il parere è espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il testo propone che sia il Senato delle Autonomie ad esprimerlo.

Si tratta di un intervento non dissimile da quelli già previsti in alcuni dei testi definiti nel recente passato, sia pure con alcune varianti: così, il testo licenziato dal Senato nella scorsa legislatura incaricava la speciale Commissione paritetica per le questioni regionali, costituita presso il Senato della Repubblica, mentre la c.d. "bozza Violante" prevedeva il parere dei Presidenti delle Camere.

Poiché tra i componenti del Senato delle Autonomie si prevedono sia i Presidenti delle Giunte che i consiglieri regionali, taluni di essi potrebbero essere chiamati a votare su fattispecie - rimozione, scioglimento - che li riguarderebbero direttamente.

La tredicesima disposizione transitoria (art. 33) prevede che le disposizioni di cui al Capo IV del presente testo normativo - di cui la norma in esame fa parte - non si applichino alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

La Corte costituzionale - con la sentenza n. 23 del 2014 - ha confermato che l'art. 126 Cost., è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), essendo la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali contenuta nei rispettivi statuti.

Infine, poiché - si veda quanto qui di seguito riportato - la commissione è stata istituita da una legge ordinaria, ed altre leggi ordinarie le hanno affidato compiti e funzioni, potrebbe ritenersi non univocamente certo che - al mutamento di competenza disposto dal testo in esame - consegua certamente anche la soppressione della commissione, posto che commissioni parlamentari ben possono essere istituite con legge e anzi la commissione qui in esame era - con il suo rango di rilievo costituzionale - un'eccezione.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista dall'[articolo 126 della Costituzione](#), è stata istituita dall'[articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62](#), come modificato dall'[articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775](#): è composta da venti deputati e venti senatori nominati d'intesa dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, con criteri di rappresentanza proporzionale.

Alcune sue competenze, oltre a quella cui fa riferimento l'articolo 126 della Costituzione, le sono state attribuite - nel tempo - dalla legislazione ordinaria: tra quelle consultive, si menzionano il parere al Governo nel caso in cui un'accertata inattività di organi regionali comporti inadempimento agli obblighi comunitari ([articolo 6 del](#)

[decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616](#)); altre ipotesi ne prevedono il parere qualora, nella progettazione di opere pubbliche, non si raggiunga l'intesa tra l'amministrazione centrale competente e gli enti locali interessati ([articolo 81 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977](#), modificato dal [decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383](#); per progetti di opere ferroviarie, [articolo 25 legge 17 maggio 1985, n. 210](#)). Altre norme di legge prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri (o il ministro competente o appositamente delegato) riferisce alla Commissione: ad esempio, circa l'attività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ([articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400](#)). La [legge n. 549 del 1995, articolo 2, comma 52](#), ha previsto l'espressione del parere della Commissione sugli schemi di decreti legislativi di cui ai commi da 46 a 51 del medesimo articolo. Da ultima, la [legge 15 marzo 1997, n. 59](#), ha previsto il parere della Commissione sui decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (articoli [6](#) e [11](#)). Ulteriore competenza attribuita dalla citata legge ([articolo 8](#)) è quella consultiva nel procedimento per l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, di atti di coordinamento tecnico, e delle direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, qualora non si perfezioni entro 45 giorni la procedura normale dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni o con la singola regione interessata. Alcune competenze sono attribuite dai regolamenti parlamentari: l'[articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato](#), prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione; analoga previsione è ora contenuta nell'[articolo 102, comma 3 del Regolamento della Camera](#), a seguito di una modifica approvata il 16 dicembre 1998; l'[articolo 102 del Regolamento della Camera](#), e l'[articolo 137 di quello del Senato](#), ne richiedono inoltre il parere per l'ipotesi in cui il Governo promuova innanzi alle Camere, su una legge regionale, questione di merito per contrasto di interessi, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione; l'[articolo 118-bis, comma 1. del Regolamento della Camera](#), e l'[articolo 125-bis di quello del Senato](#), ne prevedono il parere, o le osservazioni, sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Un nuovo ruolo della Commissione è stato prefigurato dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione". Tale disposizione prevede infatti che sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al nuovo terzo comma dell'articolo 117 (competenza concorrente) e al nuovo articolo 119 (autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali e fondo perequativo) della Costituzione, contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata nei termini di cui sopra, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale possibilità non è stata fino ad oggi concretizzata.

Articolo 31

(Art. 135 - Elezione dei giudici della Corte costituzionale)

Art. 135 - Testo vigente

Art. 135 - Testo modificato

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, **dei quali** un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, **tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle Autonomie.**

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

Identico.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Identico.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

Identico.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

Identico.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Identico.

Art. 135 - Testo vigente

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Art. 135 - Testo modificato

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a **deputato**, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

L'articolo 31 del disegno di legge in commento interviene sull'articolo 135 della Costituzione modificando il primo e il settimo comma di tale disposizione.

Più in particolare, il primo comma viene riformulato nel senso di prevedere che la Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle Autonomie. La previsione differisce pertanto da quella vigente in quanto i cinque giudici costituzionali, nominati attualmente dal Parlamento in seduta comune, verrebbero nominati separatamente, appunto in numero di tre dalla Camera dei deputati e in numero di due⁶⁰ dal Senato delle autonomie⁶¹.

Il settimo comma viene invece modificato - là dove lo stesso prevede che nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengano, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari - stabilendo che i cittadini in questione debbano avere i requisiti per l'eleggibilità a deputato e non più a senatore.

Si rammenta che l'articolo 137 della Costituzione - dopo aver stabilito al primo comma che una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie

⁶⁰ Con riferimento alla composizione degli organi elettivi dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, i due giudici eletti dal solo Senato delle autonomie risulterebbero espressione di un collegio in cui la percentuale delle 'categorie' dei senatori (riferibili alle regioni, senatori-sindaci, senatori di nomina presidenziale, questi ultimi considerati nel loro numero massimo) sembra avere un peso relativo ben più consistente di quanto risulti dalla composizione del più ampio collegio del Parlamento in seduta comune.

⁶¹ Per completezza si rammenta che l'articolo 33 del disegno di legge costituzionale in esame stabilisce che, in sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 31 in commento, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune, le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine, alla Camera dei deputati e al Senato delle Autonomie.

d'indipendenza dei giudici della Corte - prevede, al secondo comma, che *"con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte"*. L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 ha poi successivamente stabilito che *"la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali."* La legge ordinaria cui rinvia l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 è la legge n. 87 dello stesso anno che, all'articolo 3, disciplinava originariamente le modalità per l'elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento in seduta comune. Su tale materia è quindi intervenuta la legge costituzionale n. 2 del 1967 che, all'articolo 3, stabilisce che *"i giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea."*

Alla luce del quadro normativo sopra sinteticamente richiamato potrebbe rilevarsi come il testo in esame non intervenga sul citato articolo 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967 - che in assenza di un intervento di adeguamento dovrebbe ritenersi abrogato in via implicita per incompatibilità con la nuova disciplina - né sembri stabilire in altra sede, con le forme richieste dalle richiamate norme costituzionali, le modalità con cui in futuro la Camera e il Senato delle autonomie provvedano all'elezione dei giudici costituzionali. Tale mancata regolamentazione parrebbe inoltre riflettersi anche sulla applicabilità del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione che, ai fini dell'integrazione della composizione della Corte nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, prevede (con formulazione sul punto non modificata) che sedici membri (aggiuntivi) siano "tratti a sorte da un elenco di cittadini ... che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari".

Quanto ai precedenti progetti di riforma costituzionale, il testo del disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, e non approvato nel referendum confermativo del 2006, interveniva sull'articolo 135 della Costituzione prevedendo, tra l'altro, che i quindici giudici della Corte costituzionale fossero nominati in numero di quattro dal Presidente della Repubblica, in numero di altri quattro dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, in numero di tre dalla Camera dei deputati e ancora in numero di quattro dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il testo del progetto di riforma elaborato nella XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali prevedeva, invece, che la Corte costituzionale fosse composta da venti giudici: cinque giudici nominati dal Presidente della Repubblica; cinque giudici nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; cinque giudici nominati dal Senato della Repubblica; cinque giudici nominati da un collegio formato dai rappresentanti di Comuni, Province e Regioni che avrebbero integrato il Senato della Repubblica in sessione speciale.

Si fa indi rapido cenno all'esperienza costituzionale di alcuni Paesi europei.

Per quanto riguarda la Francia, gli articoli 56 e seguenti della Costituzione disciplinano il Consiglio costituzionale prevedendo, in particolare, che lo stesso sia composto di nove membri nominati in numero di tre dal Presidente della Repubblica, in numero di tre dal Presidente del Senato e in numero di tre dal Presidente dell'Assemblea nazionale⁶². Sono inoltre componenti di diritto del Consiglio costituzionale gli ex presidenti della Repubblica.

In Spagna, il Tribunale costituzionale è disciplinato dagli articoli 159 e seguenti della Costituzione. In particolare questi prevedono che il predetto Tribunale sia composto da dodici membri nominati dal Re, quattro su proposta del Congresso dei deputati adottata a maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, quattro su proposta del Senato adottata con la medesima maggioranza, due su proposta del Governo e due su proposta del Consiglio generale del Potere giudiziario.

Infine, in Germania, l'articolo 94 della Costituzione, in tema di composizione della Corte costituzionale federale, si limita a stabilire che tale Corte è costituita di giudici federali e di membri non aventi tale qualifica e che metà dei membri della stessa sono eletti dal Bundestag e metà dal Bundesrat.

In una prospettiva comparata in tema di rapporti tra le Camere legislative e la Corte costituzionale, si può osservare inoltre come nel panorama dei sistemi bicamerali europei l'affermazione del principio maggioritario nella procedura legislativa trovi un diffuso e ormai sperimentato contemperamento nell'attribuzione ad una minoranza parlamentare - spesso, nei sistemi bicamerali, appartenente indifferentemente all'uno o all'altro ramo del Parlamento - del potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale per verificare la legittimità costituzionale delle leggi. Un simile meccanismo è infatti presente nelle Costituzioni della Francia, della Germania, della Spagna, dell'Austria, della Polonia, della Repubblica ceca, della Romania e della Russia (oltre che di paesi con sistema monocamerale, quali il Portogallo e l'Ungheria).

La legittimazione dei parlamentari al ricorso si configura principalmente, in tali casi, come strumento volto a rendere possibile, su iniziativa di una minoranza qualificata, una tutela diretta e tempestiva di fronte all'eventuale abuso di potere da parte della maggioranza, che potrebbe concretizzarsi nell'approvazione di leggi incostituzionali.

In Francia, l'articolo 61 della Carta è stato modificato nel 1974 al fine di attribuire anche a 60 deputati (su 577) o a 60 senatori (su 348) la potestà (già prevista in capo ad altri soggetti istituzionali, tra i quali il Presidente dell'Assemblea nazionale e il Presidente del Senato) di deferire le leggi, prima della loro promulgazione, al Consiglio costituzionale. Quest'ultimo ha un termine di un mese per la decisione, che si riduce ad otto giorni in caso di urgenza, su richiesta del Governo.

⁶² Per le modalità della nomina dei componenti del Consiglio costituzionale si veda anche l'articolo 13 della Costituzione francese cui fa rinvio il richiamato articolo 56.

Se nel caso della Francia il ricorso ha carattere preventivo, dovendo essere presentato prima dell'entrata in vigore della legge e con effetto sospensivo della sua promulgazione, in Germania e in Spagna, invece, esso ha carattere successivo. In Germania, l'articolo 93, comma (2), della *Grundgesetz* prevede che la legittimità costituzionale di una legge - sia della Federazione che di un *Land* - possa essere impugnata davanti alla Corte costituzionale federale non solo dal Governo federale o di un *Land*, ma pure da una minoranza dei deputati al *Bundestag*⁶³ che la revisione costituzionale del 2008 ha ridotto da un terzo ad un quarto. In Spagna, in base agli articoli 161 e 162 della Costituzione, l'incostituzionalità di una legge o di una disposizione normativa con forza di legge può essere oggetto di ricorso al Tribunale costituzionale su iniziativa di 50 deputati (su 350) o di 50 senatori (su 266).

⁶³ Non è prevista l'attribuzione del potere di ricorso alla Corte costituzionale federale da parte di una minoranza dei componenti del *Bundesrat* poiché quest'ultimo è formato da delegati degli esecutivi dei *Länder*, i quali esecutivi hanno, singolarmente, la legittimazione a ricorrere.

Articolo 32

(Artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 -
Disposizioni consequenziali e di coordinamento)

Testo vigente

Testo modificato

Art. 48, terzo comma

Art. 48, terzo comma

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione **della Camera dei deputati**, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Art. 58

Art. 58

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Abrogato

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

Art. 59, secondo comma

Art. 59, secondo comma

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Abrogato.

Art. 61

Art. 61

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle

L'elezione della nuova Camera dei deputati ha luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo

| Testo vigente | Testo modificato |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| elezioni. | giorno dall'elezione. |
| Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti. | Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente . |
| Art. 62, terzo comma | Art. 62, terzo comma |
| Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra. | <i>Abrogato</i> |
| Art. 64, quarto comma | Art. 64, quarto comma |
| I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere , hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. | I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. |
| Art. 73, secondo comma | Art. 73, secondo comma |
| Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito. | Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito. |
| Art. 81 | Art. 81 |
| Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. | <i>Identico.</i> |
| Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza | Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione della Camera dei deputati adottata a |

| Testo vigente | Testo modificato |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. | maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. |
| Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. | <i>Identico.</i> |
| Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. | La Camera dei deputati ogni anno approva con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. |
| L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. | <i>Identico.</i> |
| Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. | Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati , nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. |
| Art. 87 | Art. 87 |
| Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. | <i>Identico.</i> |
| Può inviare messaggi alle Camere. | <i>Identico.</i> |
| Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione. | Indice le elezioni della nuova Camera dei deputati e ne fissa la prima riunione. |
| Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. | Autorizza la presentazione alla Camera dei deputati dei disegni di legge di iniziativa del Governo. |

| Testo vigente | Testo modificato |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. | <i>Identico.</i> |
| Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione. | <i>Identico.</i> |
| Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato. | <i>Identico.</i> |
| Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere. | Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della Camera di deputati. |
| Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. | Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalla Camera dei deputati. |
| (...) | (...) |

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCE, I
COMUNI

Art. 120, secondo comma

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, **delle Province** e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei

TITOLO V

LE REGIONI, **LE CITTA'**
METROPOLITANE, I COMUNI

Art. 120, secondo comma

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le

Testo vigente

governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121, secondo comma

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

Art. 122, secondo comma

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Art. 132, secondo comma

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni **della Provincia o delle Province interessate** e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Art. 133, primo comma

Testo modificato

procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Art. 121, secondo comma

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge **alla Camera dei deputati**.

Art. 122, secondo comma

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e **alla Camera dei deputati**, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Art. 132, secondo comma

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che **i Comuni**, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Art. 133, primo comma

Testo vigente

Testo modificato

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. *Abrogato*

L'articolo in commento reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento che novellano più articoli della Carta costituzionale.

Il comma 1 modifica l'**articolo 48, terzo comma**, della Costituzione, che disciplina l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, *la circoscrizione Estero concorre all'elezione solo della Camera dei deputati.*

La Circoscrizione Estero continuerebbe ad eleggere i dodici deputati da essa eletti, non più i sei senatori da essa eletti.

I precedenti testi di riforma costituzionale non recano proposte di modifica all'articolo 48 della Costituzione.

Nel panorama comparato un particolare profilo, relativamente ai metodi di elezione delle Camere alte, è quello che riguarda il voto dei cittadini residenti all'estero. Si tratta, in verità, di una evenienza non comune, nei Paesi presi in considerazione, o per le caratteristiche dei Paesi stessi (per es. Paesi con scarsa emigrazione storica) o per le caratteristiche di alcuni Senati, se rappresentanti delle realtà territoriali.

In Francia⁶⁴ l'Assemblea nazionale viene eletta nelle 577 circoscrizioni metropolitane, d'oltremare ed estero, a suffragio universale, diretto, uninominale maggioritario a doppio turno. La rappresentanza dei francesi residenti all'estero, a seguito della riforma costituzionale del 2008, non è più prerogativa del solo Senato. La composizione del Senato, dal punto di vista della distribuzione territoriale, vede 326 senatori eletti nei dipartimenti metropolitani e d'oltremare; 2 nella Polinesia francese; 1 nelle isole Wallis e Futuna; 1 a Saint-Barthélemy; 2 in Nuova Caledonia; 2 a Mayotte; 1 a Saint-Pierre e Miquelon; 12 rappresentanti dei francesi all'estero⁶⁵.

⁶⁴ Senato della Repubblica, Servizio Studi: [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), settembre 2013, n. 54, pag. 52.

⁶⁵ La legge di riforma costituzionale del 2008 (*Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) ha previsto l'elezione anche di deputati all'Assemblea

I 12 senatori espressi dai francesi residenti all'estero sono scelti con elezione indiretta, su base proporzionale, secondo la regola della più alta media, senza *panachage* né voto di preferenza, dai 155 componenti elettivi dell'Assemblea dei Francesi all'estero ([AFE](#)).

Un paese di recente emigrazione come la Romania ha introdotto, dalle elezioni politiche del 2008, la possibilità di eleggere due senatori (e 4 deputati) da parte dei rumeni residenti all'estero⁶⁶. Anche in Polonia, i cittadini residenti all'estero possono esprimere il loro voto per posta ed essere inseriti in collegi elettorali permanenti appositamente istituiti (afferenti alla circoscrizione di Varsavia), purché vi siano iscritti almeno 15 elettori e sia possibile trasmettere i risultati della votazione alla appropriata commissione elettorale subito dopo lo spoglio e il conteggio dei voti. Viceversa, la Slovenia concede il solo diritto di voto attivo agli stranieri residenti nel territorio nazionale ai fini dell'elezione dei 18 membri rappresentanti degli interessi sociali, economici e locali della popolazione, in virtù della apprezzabile presenza di stranieri che hanno intrapreso attività economiche in questo paese.

Il comma 2 abroga **l'articolo 58** della Costituzione, relativo all'elezione dei senatori, attualmente eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Conseguentemente, non sarebbe più necessario il requisito anagrafico di quaranta anni di età per l'eleggibilità a senatore.

Con riferimento ai precedenti testi di riforma costituzionale, la "Bozza Violante" della XV legislatura abrogava anch'essa l'articolo integralmente. Il testo Senato 2012 e quello della Bicamerale D'Alema (art. 77) prevedevano che i senatori fossero eletti a suffragio universale e diretto; il testo referendum 2006, all'art. 57, disponeva che il Senato federale fosse eletto a suffragio universale e diretto su base regionale.

In merito all'eleggibilità, il Testo Senato 2012 e quello della Bicamerale d'Alema (art. 79, secondo comma) prevedevano che fossero eleggibili gli elettori che avessero compiuto il trentacinquesimo anno, mentre il testo referendum 2006 disponeva che fossero eleggibili a senatori di una Regione gli elettori che avessero compiuto i venticinque anni di età e avessero ricoperto o ricoprissero cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o fossero stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedessero nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

In generale nel panorama europeo, per essere eletti senatori occorre un'età anagrafica maggiore di quella richiesta per essere eletti deputati. Solo nei Paesi Bassi e in Spagna sono sufficienti 18 anni per candidarsi ad entrambi i rami del Parlamento. In Germania possono essere nominati membri del *Bundesrat* i

Nazionale in rappresentanza dei francesi all'estero, precedentemente assicurata a titolo esclusivo dal Senato; di conseguenza, il Senato ha perso la priorità nell'esame dei progetti di legge relativi alle istanze rappresentate dei francesi all'estero.

⁶⁶ Si veda l'articolo 11 della legge elettorale ([Legge n. 35 del 13 marzo 2008](#)).

ventunenni. I senatori debbono avere almeno 21 anni anche in Belgio, in Austria e nel Regno Unito, 24 in Francia, 25 anni negli Stati Uniti, 30 anni in Russia e in Polonia, 33 anni in Romania, 40 anni nella Repubblica Ceca. Per l'elettorato attivo, si registrano 18 anni in quasi tutti i Paesi (nel caso in cui l'elezione non è diretta, il dato si riferisce all'elettorato del collegio o della categoria che esercita il voto).

Il comma 3 abroga il **l'articolo 59, secondo comma** della Costituzione, relativo alla nomina di 5 senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica. L'art. 33, comma 9, del d.d.l. in esame, prevede che i senatori a vita già in carica restino anche nel Senato delle Autonomie.

Si ricorda che l'articolo 57 (alla cui scheda di lettura si rinvia), quarto comma, come novellato dal disegno di legge in esame prevede che il Presidente della Repubblica possa nominare senatori 21 cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Questi ultimi durano in carica sette anni.

Con riferimento ai precedenti testi di riforma costituzionale, il testo della Bicamerale D'Alema abrogava anch'esso l'articolo 59, secondo comma. Il testo referendum 2006 prevedeva che il Presidente della Repubblica potesse nominare deputati a vita cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nel numero totale di tre. Il testo Senato 2012 e la "Bozza Violante" non modificavano il secondo comma.

Nel panorama comparato, componenti delle Camere alte a vita sono presenti nell'*House of Lords*, nel Regno Unito. La maggior parte dei suoi membri sono infatti nominati a vita sulla base di un'autocandidatura o di una proposta del Primo Ministro sottoposta al vaglio di una *Lord Appointment Committee*, e successivamente convalidata con un atto della Corona. Una piccola parte (92 *hereditary peers*, ultimi epigoni della tradizione dei membri di diritto ereditario) sono scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia. In caso di morte di uno di essi si tengono le cosiddette *by-elections*, allo scopo di mantenerne inalterato il numero. Fanno altresì parte della *House of Lords* 26 vescovi anglicani che vi siedono di diritto in virtù della carica rivestita nella Chiesa d'Inghilterra.

Nel sistema belga, i figli del re possono scegliere quando entrare a far parte del Senato, prestando giuramento: comunque, la Costituzione prevede per i figli maggiorenni del Re il riconoscimento del diritto di voto solo a partire dal compimento del ventunesimo anno di età, anche se in via di prassi essi non partecipano alle votazioni.

Il comma 4 sostituisce **l'articolo 61** della Costituzione, che disciplina il termine delle elezioni e della prima riunione delle nuove Camere e la *prorogatio* delle uscenti.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere, in quanto solo la Camera dei deputati è prevista come direttamente elettiva e suscettibile di scioglimento.

Nei precedenti testi di riforma, il Testo Senato 2012 recava un articolo identico al testo della Costituzione vigente, mentre la "Bozza Violante" e il testo referendum 2006 recavano un testo identico a quello del disegno di legge in esame. La Bicamerale D'Alema (art. 81) invece proponeva che l'elezione di ciascuna Camera avesse luogo entro sessanta giorni dalla fine della precedente.

Il **comma 5** abroga **l'articolo 62, terzo comma**, della Costituzione, relativo alla convocazione di diritto di una Camera, quando l'altra si riunisca in via straordinaria.

Analogamente disponeva il testo della Bicamerale D'Alema, mentre il Testo Senato 2012, la "Bozza Violante" e il Testo referendum 2006 recavano un comma identico al testo della Costituzione vigente.

Il **comma 6** sostituisce **l'articolo 64, quarto comma** della Costituzione, che disciplina la partecipazione dei membri del Governo alle sedute delle Camere e sancisce il principio del 'contraddittorio' tra Parlamento e Governo.

La proposta in esame elimina il riferimento ai membri del Governo che non facciano parte delle Camere.

Resta comunque fermo in capo a ciascun membro del Governo, il diritto e l'obbligo se richiesto, di partecipare ai lavori parlamentari di ambedue le Camere.

Con riferimento ai precedenti testi di riforma costituzionale, i quattro testi erano nella prima parte sostanzialmente identici al testo costituzionale vigente. Il testo referendum 2006 inoltre disponeva che i regolamenti parlamentari stabilissero i casi nei quali il Governo doveva essere comunque rappresentato dal Primo ministro o dal Ministro competente. I testi Senato 2012, referendum 2006 e Bicamerale D'Alema recavano inoltre una serie di disposizioni relative alla garanzia, nei regolamenti delle Camere, delle prerogative del Governo e della maggioranza e dei diritti delle opposizioni e delle minoranze.

In Germania la Legge fondamentale ([art. 53 GG](#)) prevede che il *Bundesrat* debba essere informato dal Governo sugli affari in corso e pone l'obbligo in capo ai ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori della Camera alta; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi. Inoltre, ai sensi dell'[articolo 52](#), secondo comma, della Legge fondamentale, il Presidente è tenuto a convocare il *Bundesrat* quando lo richieda il Governo federale (o i rappresentanti di almeno due *Länder*).

In Francia, l'art. 31, primo comma, della Costituzione stabilisce che i membri del Governo hanno accesso alle assemblee parlamentari e che sono ascoltati quando ne facciano richiesta.

In Spagna il *Senado* può esigere la presenza dei membri del Governo ([art. 110 Cost.](#)) durante le sedute dell'assemblea e delle commissioni⁶⁷.

Il [comma 7](#) modifica l'**articolo 73, secondo comma**, della Costituzione, relativo alla promulgazione delle leggi di cui le Camere dichiarano l'urgenza. Come conseguenza della proposta, solo la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiara l'urgenza di una legge e indica un termine per la promulgazione della legge stessa.

Analoghe previsioni erano recate dai testi della "Bozza Violante", referendum 2006 e Bicamerale D'Alema.

Il [comma 8](#) modifica i **commi secondo, quarto e sesto dell'articolo 81** della Costituzione, che disciplina l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Come conseguenza della proposta, il ricorso all'indebitamento è consentito previa autorizzazione della sola Camera dei deputati adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali (secondo comma); è la Camera dei deputati ogni anno ad approvare con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (quarto comma); sul punto si veda l'art. 70, quinto comma, novellato dall'art. 8.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della sola Camera dei deputati, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Con riguardo ai precedenti testi di riforma costituzionale, il Testo Senato 2012 recava un articolato identico al testo costituzionale vigente.

In relazione al quarto comma, formulazioni analoghe erano presenti nei testi della "Bozza Violante", referendum 2006 e Bicamerale D'Alema.

In merito al sesto comma, i testi della "Bozza Violante" e referendum 2006 stabilivano che con la legge di approvazione del bilancio non si potessero stabilire nuovi tributi e nuove spese (il comma era identico al testo costituzionale quale allora vigente). La Bicamerale D'Alema prevedeva, in aggiunta a quanto sopra detto, che con la legge di approvazione del bilancio non si potessero altresì modificare altre leggi, e sempre quel testo prevedeva che la legge di bilancio stabilisse l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche; il ricorso

⁶⁷ Senato della Repubblica, Servizio Studi: [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), settembre 2013, n. 54, pag. 193.

all'indebitamento fosse ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali; le proposte di modifica al bilancio e agli altri disegni di legge che costituivano la decisione annuale di finanza pubblica fossero ammesse nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. L'articolo 104 del testo della Bicamerale D'Alema prevedeva che fossero presentati alla Camera dei deputati i disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale e locale, fondi perequativi. I disegni di legge approvati dalla Camera erano poi esaminati dal Senato integrato dai rappresentanti dei Comuni, Province e Regioni; sulle modifiche proposte dal Senato deliberava in via definitiva la Camera dei deputati.

Nel panorama comparato, in Francia i progetti di legge di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale sono esaminati in prima lettura dall'Assemblea nazionale, e sono sottoposti al Senato⁶⁸ da parte del Governo nel caso in cui l'*Assemblée nationale* non si pronunci, rispettivamente, entro 40 e 20 giorni dal deposito (articoli [46](#), [47](#) e [47-1](#) della Costituzione).

In Germania, con la riforma del 2006, il necessario assenso del *Bundesrat* è stato introdotto per le leggi federali la cui esecuzione comporta effetti finanziari negativi per i *Länder*. Per quanto riguarda il bilancio federale, o disegni di leggi volti a modificarlo, il *Bundesrat* dispone peraltro solo della facoltà di esprimere un parere nel termine, rispettivamente, di sei e tre settimane dalla presentazione ([art. 110 GG](#)).

In Spagna, in base all'art. 66, co. 2, [Cost.](#), entrambe le *Cortes* Generali "esercitano la potestà legislativa dello Stato, ne approvano il bilancio, controllano l'azione del Governo e hanno le ulteriori competenze che attribuisce loro la Costituzione". In materia finanziaria e di bilancio, gli emendamenti comportanti aumenti di spesa o variazioni negative del bilancio possono avere corso soltanto previo accordo con il Governo.

Il [comma 9](#) modifica i **commi terzo, quarto, ottavo e nono dell'articolo 87** della Costituzione, relativo alle prerogative del Presidente della Repubblica.

La proposta in esame riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni riferite, nel testo vigente, ad entrambe le Camere.

Quindi il Presidente della Repubblica indice le elezioni della nuova Camera dei deputati e ne fissa la prima riunione; autorizza la presentazione alla Camera dei deputati dei disegni di legge di iniziativa del Governo; accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della Camera dei deputati; sul punto si veda l'art. 80 della Costituzione novellato dall'art. 15 del d.d.l. dichiara lo stato di guerra deliberato dalla Camera dei deputati; sul punto si veda l'art. 78 della Costituzione novellato dall'art. 13 del d.d.l..

⁶⁸ Il *Sénat* deve deliberare su tali progetti di legge nell'arco di 15 giorni per poi trasmetterli all'Assemblea Nazionale.

I quattro testi di riforma costituzionale precedenti disponevano in modo analogo o difforme, in relazione alla previsione di un sistema monocamerale o bicamerale.

Il comma 10 modifica la denominazione del **Titolo V della Parte seconda** della Costituzione, sopprimendo le parole "le Province" ed introducendo le parole "Città metropolitane"⁶⁹.

I successivi commi 11 e 14, modificano rispettivamente gli **articoli 120, comma secondo, e 132, comma secondo**, espungendovi i riferimenti alle Province (*sul punto si rinvia alla scheda relativa all'articolo 24 del disegno di legge*) nel primo caso in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali, e nel secondo caso con riferimento all'ipotesi di trasferimento di enti territoriali da una Regione ad un'altra.

Con riferimento all'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, il testo Senato 2012 e la "Bozza Violante" proponevano un articolato identico al testo costituzionale vigente.

Il testo sottoposto a referendum nel 2006 prevedeva che lo Stato potesse sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118 nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedessero la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

La riforma delineata dalla Bicamerale D'Alema, all'art. 58, settimo comma, disponeva che il Governo potesse sostituirsi ad organi dei Comuni, delle Province e delle Regioni, nel caso che da inadempienze derivasse pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Per quanto attiene all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, il testo Senato 2012, la "Bozza Violante" e il testo referendum 2006 recano un articolato identico al testo vigente.

Il testo della Bicamerale D'Alema prevedeva, all'art. 63, che con legge approvata dalle due Camere, sentite le rispettive Assemblee regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei Comuni interessati espressa mediante referendum, si potesse consentire che Comuni che ne facessero richiesta fossero staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra. Con legge regionale, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si potevano istituire nuovi Comuni per scorporo da Comuni esistenti, nel rispetto dei limiti di popolazione stabiliti dalla legge approvata dalle due Camere. Si poteva inoltre, con legge regionale, con l'approvazione della maggioranza delle rispettive popolazioni

⁶⁹ Cfr la legge n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

interessate, disporre la fusione di più Comuni e modificarne la circoscrizione e la denominazione.

Il comma 12 modifica l'**articolo 121, secondo comma**, della Costituzione, relativo alle potestà attribuite al Consiglio regionale.

La modifica proposta incide sul secondo periodo del comma, prevedendo che la potestà d'iniziativa legislativa del Consiglio si eserciti con la presentazione di proposte di legge alla Camera dei deputati, e non più (come nel testo vigente) "alle Camere". L'intervento di coordinamento si raccorda alla disposizione, recata dal novellato articolo 72 della Costituzione.

Il Testo Senato 2012, la "Bozza Violante" e il Testo referendum 2006 erano identici al testo costituzionale vigente; la Bicamerale D'Alema, all'art. 91, prevedeva che l'iniziativa delle leggi appartenesse al Governo, a ciascun componente delle Camere, a ciascuna Assemblea regionale.

Il comma 13 modifica l'**articolo 122, secondo comma**, della Costituzione, per quanto concerne l'incompatibilità di membro di consiglio regionale o di giunta regionale rispetto al mandato parlamentare.

La novella circoscrive alla sola Camera dei deputati tale incompatibilità, posta la composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge.

Il testo Senato 2012 e il testo referendum recavano un articolato identico al dettato costituzionale vigente; la Bozza Violante un testo identico a quello proposto dal ddl in esame; la Bicamerale D'Alema stabiliva che nessuno potesse appartenere contemporaneamente a più di una Assemblea regionale.

Nel panorama comparato, tendenzialmente il regime delle incompatibilità previsto per i componenti delle Camere alte è conforme a quello vigente per le corrispondenti Camere basse⁷⁰.

In Francia le condizioni di eleggibilità e di incompatibilità sono le stesse dei deputati. Fino ad ora, come tratto distintivo del sistema francese era da segnalare la possibilità di cumulare il mandato parlamentare con quello sia elettivo che di governo delle collettività locali, ivi compresa la carica di sindaco delle grandi municipalità. Recentemente sono state approvate le [Loi organique n. 2014-125](#) e [Loi n. 2014-126](#), relative al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei. Nello specifico, la legge organica vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o di senatore a decorrere dal 2017, anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale e il rinnovo parziale del Senato, mentre la legge ordinaria, di simile tenore, riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019. (Per maggiori approfondimenti in merito si rimanda alla [Nota breve n. 28](#) del Servizio Studi

⁷⁰ Senato della Repubblica, Servizio Studi: [Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti](#), settembre 2013, n. 54, pag. 185.

L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali .)

Il comma 15 abroga **l'articolo 133, primo comma** della Costituzione, relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione.

Come più volte osservato (v., tra l'altro, in commento all'art. 24 del d.d.l.), il riferimento alle "Province" viene espunto ovunque ricorra nel testo costituzionale vigente.

Articolo 33

(Disposizioni transitorie)

1. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato delle Autonomie ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, da adottare entro i cinque giorni successivi allo svolgimento delle predette elezioni della Camera dei deputati, sono nominati senatori i Presidenti delle giunte regionali, i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano e i sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma. Il medesimo decreto stabilisce la data della prima riunione del Senato delle Autonomie, non oltre il ventesimo giorno dal rinnovo della Camera dei deputati.

3. Entro tre giorni dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 1, ciascun consiglio regionale è convocato in collegio elettorale dal proprio Presidente ai fini della prima elezione, da tenersi entro cinque giorni dalla convocazione, tra i propri componenti, di due senatori ai sensi dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale. Le candidature sono individuali e ciascun elettore può votare per un unico candidato. Il voto è personale, libero e segreto.

4. Entro tre giorni dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati

di cui al comma 1, i sindaci di ciascuna regione sono convocati in collegio elettorale dal Presidente della giunta regionale, ai fini della prima elezione, da tenersi entro cinque giorni dalla convocazione, tra i componenti del collegio medesimo, di due senatori ai sensi dell'articolo 57, primo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale. Le candidature sono individuali e ciascun elettore può votare per un unico candidato. Il voto è personale, libero e segreto.

5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della giunta regionale.

6. La legge di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 1 e le elezioni dei senatori, ai sensi della medesima legge, hanno luogo entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

7. I senatori eletti in ciascuna regione, ai sensi dei commi 3 e 4, restano in carica sino alla proclamazione dei senatori eletti ai sensi del comma 6.

8. Sino alla data della prima elezione del Senato delle Autonomie ai sensi del comma 6, le disposizioni di cui commi 3 e 4 si applicano anche per il caso di sostituzione dei senatori conseguente alla cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

9. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica quali membri del Senato delle Autonomie.

10. Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato delle Autonomie, conseguenti alla medesima legge.

11. In sede di prima applicazione dell'articolo 135 della Costituzione, come modificato dall'articolo 31 della presente legge costituzionale, alla cessazione dalla carica dei giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento in seduta comune, le nuove nomine sono attribuite alternativamente, nell'ordine,

alla Camera dei deputati e al Senato delle Autonomie.

12. Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificati dall'articolo 26 della presente legge costituzionale.

13. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

L'articolo reca un novero di disposizioni transitorie, su un molteplice ordine di previsioni.

Un primo novero di esse concerne la *costituzione del nuovo Senato delle autonomie*.

Si prevede infatti una prima costituzione del nuovo Senato in via transitoria, finché non intervenga - entro sei mesi dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale - la legge statale, altrove prevista quale fonte disciplinatrice del sistema di elezione (indiretta) dei senatori e della loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Una volta che quella legge intervenga, nei successivi sei mesi dalla sua entrata in vigore hanno luogo le elezioni dei membri elettivi in secondo grado del Senato, a quel punto 'a regime'.

Ma sino ad allora, nell'interludio temporale (protraentesi fino al massimo di dodici mesi) corrente tra l'entrata in vigore della riforma (intendendo con questo la prima elezione ventura della Camera dei deputati) e l'elezione del Senato 'a regime', è prevista la costituzione di un Senato 'transitorio'.

Essa ha luogo nei dieci giorni successivi alla prima elezione della Camera dei deputati successiva.

Coloro che sono membri del Senato di diritto, sono nominati senatori dal Presidente della Repubblica, entro cinque giorni dall'elezione della Camera dei deputati. Dotrebbe trattarsi di quegli atti del Presidente della Repubblica in cui è minimo il concorso del Governo attraverso la controfirma ex art. 89 Cost.

Si tratta dei Presidenti delle Giunte regionali e delle due Province autonome, nonché dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione o di Provincia autonoma.

I membri elettivi di secondo grado, scelti dai consigli regionali, sono eletti entro otto giorni, al massimo, dall'elezione della Camera dei deputati. L'elezione è, in numero di due senatori, da parte di ciascun consiglio regionale (convocato dal proprio presidente entro tre giorni dall'elezione della Camera) entro cinque giorni dalla convocazione, tra i propri componenti, con voto limitato, candidature individuali (senza maggiore specificazione), voto personale libero e segreto (*non figura l'esplicita previsione che sia voto eguale*). Il voto limitato assicura per lo più la rappresentanza delle minoranze.

Si tratta dei complessivamente quaranta membri elettivi di secondo grado consiliare regionale.

I membri elettivi di secondo grado, scelti tra i sindaci, sono eletti - nella medesima scansione di termini, per la convocazione e l'elezione, sopra appena detta, dunque entro complessivi otto giorni al massimo - in numero di due dai sindaci di ciascuna Regione, convocati in collegio elettorale dal Presidente della Giunta regionale, ancora una volta con voto limitato e candidature individuali.

Si tratta di altri complessivamente quaranta membri elettivi di secondo grado, da parte dei sindaci.

Gli ottanta membri così risultati eletti in secondo grado sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale (anche i senatori con carica di sindaco). I Senatori di diritto, come detto, sono nominati con D.P.R.

Questi ottanta membri elettivi in secondo grado e non di diritto, restano in carica fino alle nuove elezioni in secondo grado, dunque per non oltre un termine previsto come massimo di dodici mesi.

In caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale in tale lasso di tempo, il senatore è sostituito con il medesimo sistema elettivo in secondo grado sopra ricordato, a seconda che sia senatore-sindaco o senatore-consigliere regionale. *Nulla pare prevedersi, nel dettato della norma, circa i senatori di diritto (Presidenti delle Giunte regionali e delle due Province autonome, nonché dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione o di Provincia autonoma), per i quali parrebbe dunque non applicarsi sostituzione né determinarsi fine del mandato, nell'eventualità di anticipata cessazione dalla carica regionale o locale.*

Altra disposizione riguarda gli *attuali senatori a vita*.

Prevede che essi rimangano in carica, a vita, nel nuovo Senato. Il comma 3 dell'art. 32 della proposta in esame sopprime l'art. 39, secondo comma, della Costituzione relativo alla nomina di 5 senatori a vita.

Altra disposizione concerne gli *attuali regolamenti parlamentari*.

Essi continuano ad applicarsi, "in quanto compatibili", fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

Altra disposizione concerne *l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare*.

"In sede di prima applicazione", si prevede che i giudici costituzionali di nomina parlamentare che man mano cessino dalla carica, siano sostituiti da nuovi giudici nominati alternativamente dalla Camera dei deputati (che inizia per prima) e dal Senato.

Infine due disposizioni concernono *l'ordinamento regionale*, per un duplice riguardo.

In primo luogo, le leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali ritagliate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117 (alle schede relative al quale si rinvia).

Dunque non la mera entrata in vigore della riforma costituzionale bensì l'entrata in vigore delle leggi statali nelle materie divenute statali esclusive, determina il venir meno della legge regionale, 'cedevole'.

La norma non sembra considerare la situazione della legge statale, in materia passata alla competenza regionale.

La Corte costituzionale, all'indomani del delicato passaggio dal riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni originariamente tracciato nel 1947 a quello novellato nel 2001, ha dato grande rilievo al valore del principio di continuità, escludendo ogni ipotesi di "incostituzionalità sopravvenuta" della regolamentazione statale còlta, all'indomani della riforma del Titolo V, "fuori competenza".

In secondo luogo, la riforma costituzionale - per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione - *non si applica* alle Regioni a Statuto speciale né alla Province autonome, *finché* non si abbia adeguamento (*su cui non vi è maggiore specificazione temporale*) dei loro Statuti (per il quale è necessario, com'è noto, legge costituzionale).

E' tuttora vigente l'articolo 10 della [legge costituzionale n. 3 del 2001](#) - c.d. "di riforma del Titolo V" - secondo cui, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni di quella legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

La norma - che è stata oggetto di plurime e complesse sentenze della Corte costituzionale, attente a definire quando la 'clausola del miglior trattamento' sussista e quando no - potrebbe apparire di coordinamento piuttosto complesso con quella, in commento, che esclude l'applicabilità della presente proposta di riforma alle Autonomie speciali.

All'interno, ad esempio, dello stesso art. 117 novellato ci sarebbero materie - non modificate - per cui varrebbe la c.d. "clausola del miglior trattamento" e materie, di cui si modifica la competenza - non applicabili alle Autonomie speciali.

Qualora si ritenesse che ciascuna singola disposizione sulla competenza costituisca una reformatio in peius della competenza regionale ordinaria, un'ipotetica questione interpretativa perderebbe gran parte del rilievo, perché non si determinerebbe mai un'ipotesi di 'miglior trattamento'.

Tuttavia, ciò potrebbe ritenersi non del tutto verosimile, almeno per quelle competenze che passano dalla competenza concorrente a quella regionale residuale.

Articolo 34 *(Disposizioni finali)*

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché

per gli altri adempimenti conseguenti sua soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

2. Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Il **comma 1** dell'**articolo 34** reca alcune disposizioni finali e transitorie, concernenti i profili amministrativi della soppressione del CNEL (stabilita dal precedente **articolo 23**). Si prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con decreto, un commissario straordinario, a cui sia affidata la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del patrimonio dell'organo e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario, gli organi del CNEL ed i suoi componenti decadono da ogni funzione, compresa quella di rappresentanza.

Il successivo **comma 2** introduce un divieto di riconoscimento di rimborsi o di analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali con oneri a carico della finanza pubblica (quindi, con divieto anche di rimborsi o di analoghi trasferimenti a carico delle medesime regioni). Si segnala che tale divieto, in base al successivo **articolo 35**, entra in vigore il giorno seguente a quello della pubblicazione (successiva alla promulgazione) della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*. *Potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire - considerato anche che il comma 2 dell'articolo 34 adopera il termine "corrisposti" - se il divieto operi anche per l'erogazione di rimborsi o di analoghi trasferimenti monetari il cui diritto sia stato maturato prima del suddetto termine di entrata in vigore.*

Nei testi di riforma costituzionale approvati, nelle legislature XIII, XIV, XV e XVI, da un ramo del Parlamento o almeno da una Commissione, non si prevedevano norme relative ai rimborsi per i gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Riguardo all'attuale legislazione nazionale di rango ordinario, si ricorda che l'art. 2 del [D.L. 10 ottobre 2012, n. 174](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 dicembre 2012, n. 213](#), e successive modificazioni, subordina una parte dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a determinate condizioni, tra le quali l'adozione di alcune determinazioni restrittive in merito alla misura dei rimborsi o contributi in oggetto (nonché alla misura dei trasferimenti monetari relativi ai singoli consiglieri).

Articolo 35 *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge si applicano a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore, salvo quelle previste dagli articoli 23, 29 e 34 che sono di immediata applicazione.

L'articolo in commento reca le disposizioni relative non solo all'entrata in vigore *(come recita la rubrica) ma anche all'applicabilità.*

Il testo di legge costituzionale in esame entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione.

Le disposizioni della legge in esame, tuttavia, non si applicano da quel momento, ma "a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore", salvo le seguenti, di immediata applicazione:

- art. 23: soppressione del Cnel,
- art. 29: limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali
- art. 34: Disposizioni finali: che concernono, a loro volta, il commissario straordinario per la gestione provvisoria del CNEL ed il divieto di corresponsione di trasferimenti monetari ai gruppi dei Consigli regionali.

La "legislatura" sembra attualmente riferibile tanto alla Camera quanto al Senato.

Se l'inizio della legislatura viene fatto coincidere con la data della prima riunione delle Camere, potrebbe ritenersi che la formulazione possa, almeno in astratto, consentire un'elezione dell'attuale Senato (della Repubblica) cui poi conseguirebbe - a brevissimo termine - la costituzione del nuovo Senato (delle autonomie).

L'art. 33, comma 1 - che, in quanto "disposizione della presente legge" si applica "a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore" - dispone la prima costituzione del Senato delle Autonomie "entro dieci giorni dalla data delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore della presente legge"

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

| | | |
|----------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>120</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328 "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)" |
| <u>121</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (<i>edizione provvisoria</i>) |
| <u>122</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi "Chi ben comincia...: il sistema educativo dalla nascita ai sei anni" |
| <u>123</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1413 "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015" |
| <u>124</u> | Dossier | Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013) |
| <u>125</u> | Dossier | La riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. n. 1429 d'iniziativa del Governo - <i>note di sintesi</i> |
| <u>126</u> | Testo a fronte | In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014) |
| <u>127</u> | Schede di lettura | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1428 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" |
| <u>128</u> | Testo a fronte | La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia e Stati Uniti |
| <u>129</u> | Dossier | Le parti del DEF 2014 di interesse della Commissione Affari costituzionali |
| <u>130</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1450 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche" |
| <u>131</u> | Dossier | Le parti del DEF 2014 di interesse della Commissione Istruzione |
| <u>132</u> | Dossier | Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1430 "Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico" |

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica
www.senato.it